Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

# FINLANDE

## UN NOUVEAU CONSENSUS EN FAVEUR DU CHANGEMENT



OCDE

ÉDITIONS OCDE

Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

# Finlande

## UN NOUVEAU CONSENSUS EN FAVEUR DU CHANGEMENT




ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

*Also available in English under the title:*
OECD Reviews of Regulatory Reform
**Finland**
A New Consensus for Change

# *Avant-propos*

*L'Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Finlande est l'un d'une série de rapports par pays qui ont été réalisés dans le cadre du Programme de réforme de la réglementation de l'OCDE, lancé suite à un mandat de 1997 des ministres des pays membres de l'OCDE.*

*Depuis lors, l'OCDE a examiné les politiques réglementaires de 16 pays membres. Le but de ces examens est d'aider les gouvernements à améliorer la qualité de la réglementation, c'est-à-dire réformer les réglementations en vue de promouvoir la concurrence, l'innovation, la croissance économique et les grands objectifs sociaux. L'OCDE s'appuie à cet égard sur deux instruments importants : la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle de 1995 et le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation de 1997.*

*Les examens par pays sont réalisés dans une optique pluridisciplinaire et privilégient les aspects suivants : la capacité de gestion de la réforme de la réglementation, la politique de la concurrence et sa mise en œuvre, l'ouverture des marchés et le cadre réglementaire de certains secteurs dans le contexte de l'évolution macroéconomique à moyen terme.*

*Ces examens montrent clairement qu'un programme de réforme bien structuré et efficacement mis en œuvre peut très largement contribuer à de meilleures performances économiques et à un plus grand bien-être social. La croissance économique, la création d'emplois, l'innovation, l'investissement et les nouvelles activités tirent parti d'une réforme efficace de la réglementation, qui concourt également à faire baisser les prix et à élargir le choix des consommateurs. Une réforme globale de la réglementation permet d'obtenir des résultats plus rapidement qu'une approche fragmentaire et aide les pays à s'adapter plus vite et plus facilement à l'évolution des situations et aux chocs externes. Dans le même temps, un programme de réforme équilibré doit prendre en compte les préoccupations sociales. L'ajustement dans certains secteurs a été douloureux, mais l'expérience montre que ce coût peut être moindre si la réforme se double de certaines mesures d'accompagnement, notamment sous la forme de politiques actives du marché du travail.*

*L'allégement et la réforme de la réglementation constituent un volet essentiel d'un vaste programme de réforme de la réglementation, mais l'expérience montre également que, sur un marché plus concurrentiel et plus efficient, de nouvelles réglementations et de nouvelles institutions sont parfois nécessaires pour assurer la compatibilité des objectifs publics et privés, surtout dans les secteurs de la santé, de l'environnement et de la protection des consommateurs. Une impulsion politique durable et systématique est en outre essentielle pour mener avec succès la réforme, et un dialogue transparent et éclairé avec le public sur les coûts et avantages de la réforme est indispensable pour susciter et préserver une large adhésion de l'opinion publique.*

*Les propositions d'action formulées dans les examens peuvent représenter un véritable défi pour chacun des pays concernés. Mais le caractère approfondi des examens et les efforts déployés pour consulter un large éventail de parties prenantes témoignent de l'importance qu'attache l'OCDE à ce que les solutions proposées soient pertinentes et réalisables dans le contexte de chaque pays et en fonction de ses priorités.*

*Chaque examen se subdivise en deux parties. La première partie consiste en une évaluation globale, dans le contexte macroéconomique, des résultats obtenus et des problèmes qui se posent dans un large éventail de domaines : la qualité du secteur public, la politique de la concurrence, l'ouverture du marché et plusieurs secteurs clés comme les télécommunications. La deuxième partie résume les rapports de référence détaillés et complets rédigés pour chacun de ces domaines et s'achève par un ensemble de propositions d'action qui visent à mettre en lumière les initiatives qui pourraient être prises et la façon dont les politiques pourraient évoluer dans le pays examiné. Les rapports de référence concernant la Finlande peuvent être consultés sur le site Web de l'OCDE :* www.oecd.org/regreform/backgroundreports.

**Remerciements**. *Le Programme horizontal sur la réforme de la réglementation est dirigé par le Secrétaire général adjoint Richard Hecklinger. Les examens par pays sont coordonnés par le La Direction de la gouvernance publique et du développement territorial.*

*L'examen de la Finlande repose sur les contributions du gouvernement de la Finlande, du Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire du Comité de la gestion publique, du Groupe de travail du Comité des échanges, du Groupe de travail sur les politiques en matière de télécommunications et de services de l'information du Comité de la politique de l'information, de l'informatique et des communications, des représentants des pays membres et des membres du Comité consultatif économique et industriel (BIAC) et de la Commission syndicale consultative (TUAC) ainsi que de représentants d'autres instances.*

*Au sein du Secrétariat de l'OCDE, Odile Sallard, Rolf Alter, Cesar Córdova-Novion, Caroline Varley, Wim Driehuis, Mike Wise, David Parker, David Turner, Anthony Kleitz, Michael Wise, Patricia Heriard-Dubreuil, Bernard J. Phillips, Myung-Soo Jang, Rex Deighton-Smith, Sue Holmes et Seppo Reimavuo ont largement contribué à l'examen de la Finlande. Le document a été mis en forme par Jennifer Stein.*

# *Table des matières*

## Liste des encadrés




EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

## Liste des tableaux



## Liste des graphiques

ISBN 92-64-10268-X
Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Finlande
Un nouveau consensus en faveur du changement


# Résumé

*Les profonds changements qu'a connus la Finlande au cours de ces dernières 20 années se sont concrétisés par une série de succès économiques*

Au cours des 15 années écoulées, l'économie de la Finlande a connu de profonds changements. Une crise du système bancaire, doublée de la récession mondiale du début des années 90 et de l'effondrement du commerce avec la Russie, a accéléré les réformes de grande envergure visant à libéraliser l'économie. Malgré le niveau élevé du chômage, l'économie a bénéficié d'une forte croissance, la productivité a augmenté et les structures économiques ont évolué. L'essor du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans un pays traditionnellement dominé par les produits industriels et par les ressources naturelles peut être considéré comme le trait le plus caractéristique de la nouvelle économie. La Finlande dispose d'autres atouts. Son secteur financier vigoureux soutient l'économie. La politique de recherche-développement est couronnée de succès et les dépenses qui y sont consacrées, par rapport au PIB, se situent au deuxième rang parmi les pays de l'OCDE. La croissance de l'économie a été de 5 % par an entre 1995 et 2000, l'une des meilleures performances de l'OCDE. L'économie finlandaise se classe à l'heure actuelle au-dessus de la moyenne.

*La réforme de la réglementation entreprise par la Finlande a contribué à cette transition*

La Finlande a eu, depuis les années 80, recours à la réforme de la réglementation au bénéfice de politiques qui visaient à ouvrir l'économie et à intensifier la concurrence. La déréglementation a été la première priorité pour une économie où il y avait d'importants obstacles à l'entrée sur le marché. De nombreux secteurs ont été libéralisés. La Finlande a commencé de libéraliser ses télécommunications avant beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Le secteur de l'électricité a été rapidement libéralisé et, depuis 1997, tous les consommateurs peuvent choisir leur fournisseur. La libéralisation des marchés de capitaux a été un autre atout essentiel pour le redressement de l'économie. Une économie étroitement réglementée et fondée sur le principe du nationalisme économique a cédé la place à une économie axée sur l'ouverture des marchés.

*La politique de la concurrence a puissamment contribué à la transformation. Elle est bien conçue et sera précieuse pour l'avenir*

Le rôle que la politique de la concurrence pouvait jouer dans la libéralisation de l'économie a été perçu de bonne heure. Une nouvelle autorité de la concurrence a été mise en place. Elle s'est attaquée aux ententes, a contesté le contrôle des prix et a pris part à la

déréglementation conduite par le gouvernement. La loi sur la concurrence a été modifiée pour conférer à l'autorité de la concurrence un rôle explicite et actif dans la réforme de la réglementation. La loi est claire et raisonnablement énergique et elle combine les traditions nationales avec les instruments de l'UE, même si les sanctions sont un point faible. La concurrence « efficace » sur le marché est la norme à laquelle la performance du marché est comparée pour l'application de la loi. Lorsque le système fonctionne correctement, les prix sont établis de façon indépendante et il n'y a pas d'obstacles à l'entrée sur le marché. Dans les faits, le grand élan des années 90 en faveur de la déréglementation d'une économie trop réglementée s'est essoufflé et l'autorité de la concurrence (la FCA) ne paraît plus être aussi solidement ancrée dans le processus d'élaboration des politiques qu'elle l'était précédemment. Dans ce contexte, la mise en place par la FCA d'une unité spécifique chargée de la communication est un élément positif. La FCA devrait poursuivre ses travaux sur la confrontation des services publics aux mécanismes du marché.

### *La politique commerciale a favorisé la concurrence internationale et a soutenu la compétitivité de la Finlande, mais certains aspects devraient être davantage pris en compte*

La déréglementation est allée de pair avec des politiques destinées à ouvrir l'économie à la concurrence, ce qui a également contribué à renforcer et à diversifier le commerce extérieur. Une série de mesures ont été prises pour créer un climat favorable aux échanges et aux investissements internationaux. L'adoption de procédures douanières simplifiées a constitué une priorité. On peut mesurer le succès de la Finlande à son classement dans l'*Annuaire mondial de la concurrence* (*World Competitiveness Yearbook*), qui lui attribuait la première place en 1999 et en 2002 pour l'incidence de ses formalités douanières sur la compétitivité. D'autres réformes pourraient être envisagées. Les résultats du commerce extérieur sont lourdement tributaires du secteur des TIC. La Finlande conserve un grand nombre de normes nationales, souvent destinées à assurer un niveau de protection élevé au consommateur, des pans entiers de l'économie finlandaise étant protégés de la concurrence extérieure. Les investissements directs étrangers en Finlande sont relativement faibles, ce qui peut surprendre. L'optique des échanges internationaux ne prévaut guère dans le processus de réglementation.

### *Le modèle de gestion publique et le système de valeurs des pays nordiques demeurent un trait dominant de l'économie finlandaise*

Les valeurs nordiques d'équité et de solidarité continuent à jouer un rôle central dans l'élaboration des politiques, le souci étant de faire bénéficier la population de services publics et d'infrastructures de haute qualité dans l'ensemble du pays. L'État conserve un rôle central dans l'économie et dans la société par le truchement de services publics financés directement par l'impôt, en particulier au niveau local, mais aussi par le maintien de la propriété d'actifs économiques importants. La prise de décision est fondée sur la recherche du consensus et sur la volonté d'éviter les conflits, souvent grâce à des structures et des procédures informelles. L'administration publique est très décentralisée.

La Finlande a mis en place la plupart des instruments à même de doter un pays d'une réglementation de qualité. Mais elle n'a pas encore fait sienne l'idée d'une politique de gouvernance réglementaire formalisée et conduite au niveau central.

### *La santé future de l'économie dépend de nouvelles réformes*

Quelle que soit la qualité d'ensemble de ses résultats récents, la Finlande ne peut pas se borner à l'immobilisme et il lui faut actualiser et développer les réformes des années 90. L'important secteur public, certains secteurs non liés aux TIC et le marché du travail fonctionnent de manière relativement inefficace et méritent une attention particulière. Il faut également examiner de plus près le cadre de la gouvernance réglementaire. Ces aspects seront traités ci-dessous.

### *Le secteur public demeure important et relativement inefficace, ce qui nuit à la performance d'ensemble*

Le secteur public (administration centrale et collectivités locales), évalué en termes de pourcentage des dépenses publiques par rapport au PIB, pèse relativement lourd par rapport à la moyenne de l'OCDE. L'emploi dans l'administration publique représente presque un quart de l'ensemble, et peu de choses ont changé depuis 1990. La plus grande partie des services publics sont fournis au niveau des communes, dont les dépenses ont augmenté. Le poids de la fiscalité, sous l'influence des dépenses publiques, est supérieur à la moyenne déjà élevée de l'Union européenne. Ceci a un impact négatif sur certains éléments essentiels de la performance économique tels que l'emploi, l'esprit d'entreprise, la compétitivité internationale et les investissements étrangers, et la Finlande ne peut pas se permettre de perdre ces opportunités. Des réformes de large portée ont déjà eu lieu dans le secteur public, notamment sous la forme de la création d'entreprises publiques remplaçant certaines administrations de l'État financées sur le budget. Beaucoup de ces entreprises ont été transformées en sociétés commerciales et quelques-unes ont été privatisées. Mais de nouvelles réformes sont nécessaires pour améliorer l'efficience, notamment au niveau des communes.

### *Les pressions qui s'exercent à la hausse sur les dépenses de l'État du fait d'un vieillissement rapide rendent la situation plus difficile encore*

La population vieillira rapidement et plus tôt en Finlande que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. On prévoit que la population de plus de 65 ans aura augmenté de plus de 50 % en 2020 et que la population active devrait commencer à diminuer en l'espace d'une décennie. Le taux de dépendance des personnes âgées devrait passer de 25 % actuellement à 39 % vers 2020, la plus forte progression dans la zone de l'OCDE. Il faut donc trouver une solution à l'inefficience d'un secteur public excessivement lourd et contenir les dépenses publiques à mesure que la population vieillira.

### *Il est urgent d'améliorer l'efficacité du secteur public*

Il faut redoubler d'efforts pour accroître l'efficacité et la concurrence dans les services dont les pouvoirs publics conservent la propriété ou le contrôle direct, et ce surtout au niveau des collectivités locales, où ils sont concentrés. Les techniques modernes de gestion publique n'ont toujours pas fait surface à ce niveau. L'externalisation reste rare et les pratiques de passation des marchés méritent plus d'attention. Les services sociaux ainsi que les services d'éducation et de santé pourraient être plus efficaces sans porter atteinte à la qualité.

Comme le relevait l'*Étude économique de la Finlande* de l'OCDE de 2003, il convient de mettre en œuvre les techniques modernes de gestion publique dans tous les services publics. Il faudrait que la politique de la concurrence joue un rôle encore plus grand, en garantissant l'égalité des chances entre les entreprises publiques et les entreprises privées, et il serait souhaitable de mettre en place un cadre dont la fonction explicite serait d'assurer la neutralité de la concurrence, comme cela a été fait dans d'autres pays de l'OCDE.

### *Il faut gérer efficacement les biens dont l'État est propriétaire*

Il faudrait définir une politique claire pour la gestion des biens de l'État et la gouvernance des entreprises publiques. L'une des questions fondamentales concerne la frontière entre les secteurs public et privé. La frontière actuelle est-elle adaptée ? L'issue normale pour les activités qui sont manifestement concurrentielles et qui ne comportent pas de fonction sensible de service public est la privatisation. Il serait utile de disposer pour les décisions de privatisation d'un cadre plus cohérent comportant une analyse coûts-avantages.

La gouvernance des entreprises du secteur marchand qui demeurent propriété de l'État exige une grande attention. Il faut se féliciter de l'adoption récente de la loi sur les entreprises publiques dans la mesure où elle contribue à une gestion plus efficace de ces entreprises et crée des conditions équitables de concurrence pour les entreprises privées en compétition avec des entreprises publiques. Des progrès sont encore nécessaires. Il convient en particulier, dans le cas des entreprises publiques, de séparer les fonctions de réglementation et de propriété afin de ne pas laisser penser que la réglementation leur est favorable et de ne pas courir ce risque qu'elle le soit.

### *Les résultats de certaines activités du secteur privé méritent également examen*

Certains autres domaines de l'économie, et pas seulement le secteur public, demeurent relativement abrités et souffrent à la fois d'une concurrence insuffisante et d'une réglementation inefficiente. La productivité des marchés des produits est encore inférieure à celle des pays de l'OCDE les plus performants et les prix des biens de consommation et des services sont supérieurs à ceux des autres pays de la zone euro. Les chiffres de compétitivité et de productivité sont énormément tirés vers le haut par le secteur des TIC. Il serait cependant imprudent, vu sa vulnérabilité, d'être trop dépendant de ce secteur. Il faut faire en sorte que le secteur des TIC reste prospère tout en recherchant de meilleurs

résultats pour d'autres activités du secteur privé, afin de limiter cette source de vulnérabilité.

Il est indispensable de promouvoir la concurrence. Les faits sont très éloquents : la concurrence améliore les performances de l'économie. Si l'on considère les résultats obtenus pour la production, la productivité de la main-d'œuvre, les prix à la production et l'emploi entre 1990 et 2000 dans différents secteurs d'activité en Finlande, on voit bien que la concurrence a été extrêmement positive. Les secteurs libéralisés ou ouverts ont obtenu des résultats supérieurs à la moyenne à la fin de cette période. Les industries dans lesquelles la concurrence a peu évolué ont une productivité de la main-d'œuvre inférieure et des prix plus élevés.

Un examen stratégique pourrait être réalisé pour déterminer les principaux points faibles. À titre d'exemple, on peut citer le secteur du commerce de détail, qui est très concentré et connaît des prix élevés ; le secteur de la construction, où les problèmes sont les mêmes; le secteur agricole, qui est très fortement réglementé et protégé, même par comparaison avec les autres pays de l'UE ; et les pharmacies, qui sont également protégées sur un marché relativement peu concurrentiel.

Des réformes plus profondes pourraient également être menées dans les secteurs de la poste, du gaz naturel, de l'eau et de l'assainissement, mais aussi dans les chemins de fer, pour y améliorer l'efficience grâce à la concurrence. Une réglementation efficace est un élément essentiel des politiques visant à encourager la concurrence dans les secteurs autrefois fermés. Le secteur postal, par exemple, a été complètement ouvert à la concurrence, mais l'opérateur historique, Posti, demeure largement dominant en partie parce que la structure réglementaire n'est pas encore bien adaptée au nouveau contexte.

L'esprit d'entreprise est également relativement peu développé. Bien que de larges efforts aient été faits pour aider les PME et les entrepreneurs, le nombre de créations d'entreprises en Finlande est plus faible que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. L'action menée actuellement pour ouvrir davantage la production de services publics à la concurrence au niveau local devrait porter ses fruits. Pour améliorer les résultats, il faut tout spécialement prêter attention à l'accès aux programmes de recherche-développement, à la formation et au renforcement des mesures de simplification administrative. Une révision des régimes d'autorisation paraît souhaitable.

### *Le marché du travail nécessite une réforme : il est fondamental pour les résultats économiques d'ensemble*

Bien que le taux de chômage ait baissé de moitié depuis 1994, il reste élevé dans les tranches d'âge les plus jeunes et les plus âgées et, à 9 %, il est supérieur à la moyenne de l'UE. Le chômage structurel, en particulier de longue durée, est un problème majeur. Les disparités régionales sont très marquées. Les problèmes structurels peuvent être rattachés au modèle de gouvernance finlandais et à son système de valeurs, qui accordent une place essentielle à l'équité et la solidarité et se caractérisent par des décisions fondées sur un consensus entre les partenaires sociaux. La productivité est affaiblie indirectement par le processus très centralisé de fixation des salaires, qui se traduit par un resserrement de l'éventail des salaires n'incitant guère à une amélioration dans les secteurs protégés de l'économie. La réglementation du marché du travail comporte plusieurs éléments qui ne


EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

favorisent pas le retour à l'emploi, parmi lesquels une durée maximale d'indemnisation du chômage très longue, un niveau élevé d'indemnisation des chômeurs de longue durée et une brève période d'attente avant le versement des prestations.

Une réforme est indispensable afin de réduire le poids et la pression de la fiscalité, d'accroître la productivité et de soutenir les marchés de produits qui fonctionnent bien. Comme plusieurs études l'ont montré, les marchés de produits, le marché du travail et les marchés financiers sont étroitement liés. Les études de l'OCDE font apparaître clairement que les taux d'emploi augmentent lorsqu'on réforme la réglementation des marchés des produits, et il y a tout lieu de penser que les réformes du marché du travail peuvent stimuler les activités innovantes et, par conséquent, la production. La réforme du marché du travail en Finlande doit s'attaquer à différents problèmes : la réforme du système de retraite et la réduction de l'incitation à une retraite anticipée, la réforme des allocations chômage et des prestations connexes, une plus grande efficacité des politiques actives du marché du travail, plus de flexibilité pour l'emploi et les coûts de main-d'œuvre, une amélioration des qualifications des travailleurs et plus de souplesse dans le système central de négociation des salaires. Le gouvernement a déjà pris des initiatives importantes. La réforme des retraites qui sera mise en œuvre dès 2005 comporte un certain nombre de caractéristiques qui devraient améliorer la viabilité du système.

### *La mise en place d'une politique de gestion de la réglementation claire et centralisée est urgente et doit s'appuyer sur les procédures et les institutions nécessaires*

La gouvernance réglementaire n'est pas une priorité en Finlande, ce qui est de plus en plus un handicap pour les performances futures. Les traditions de gradualisme, de décentralisation et de consensus ne servent pas bien une stratégie d'ensemble et une volonté centrale vigoureuse. Il faudra donc adapter ces traditions si l'on veut que les politiques répondent mieux aux besoins. Trois questions méritent une attention particulière. Premièrement, la décentralisation est à l'origine de difficultés. La mise en place de dispositifs se situant à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, encouragée par une administration centrale beaucoup plus forte, est le seul moyen d'obtenir que la réglementation soit systématiquement de bonne qualité, qu'une approche dynamique soit la règle et que la réglementation soit mise en œuvre de manière efficace. Deuxièmement, il faut plus de transparence dans l'élaboration de la réglementation. Troisièmement, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) manque, dans sa configuration actuelle, de rigueur et d'objectifs clairs. Il faut introduire une approche de la réglementation qui soit plus factuelle, notamment en quantifiant l'impact réglementaire et en faisant participer toutes les parties intéressées. Cela exige une politique de l'AIR plus énergique.

### *En définitive, il faut promouvoir un nouveau « consensus pour le changement »*

Les réformes passées et les succès économiques n'ont pas supprimé la nécessité de nouveaux changements. On s'est efforcé de promouvoir l'ouverture des marchés et la concurrence internationale dans une partie, mais pas dans l'ensemble de l'économie. Il faut s'attaquer à ce déséquilibre parce qu'il peut mettre en péril la performance et la

solidité futures d'une économie qui est vulnérable aux chocs extérieurs et qui doit trouver le moyen de remédier à un taux de chômage élevé et au vieillissement rapide de sa population. Une forte proportion de l'économie demeure relativement protégée de la concurrence et elle est de ce fait même relativement inefficace. Cela concerne une partie substantielle du secteur privé, mais aussi les services publics, qui sont surtout assurés au niveau local. La question est de savoir si la Finlande est prête à se lancer dans une nouvelle série de changements afin de mener à bien le travail entrepris il y a une vingtaine d'années. Il faudra pour cela réexaminer les traditions de gouvernance et le rôle de l'État dans l'économie.


EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

PARTIE I

# Réforme de la réglementation en Finlande

ISBN 92-64-10268-X
Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Finlande
Un nouveau consensus en faveur du changement


PARTIE I

*Chapitre 1*

# Performances et évaluation

## Introduction

La Finlande est une économie d'assez petite dimension située aux confins septentrionaux de l'Europe. Sa population, légèrement supérieure à 5 millions d'habitants, est concentrée au sud et à l'ouest d'un vaste territoire. La Finlande est indépendante depuis 1917, après une longue tradition de nationalisme économique nécessaire pour échapper à la domination de la Suède, puis de la Russie. Dans le passé, l'exploitation des ressources naturelles (fer, bois, produits agricoles) et la fabrication de produits manufacturés liés à ces ressources (machines, construction navale, papier, habillement et produits agro-alimentaires) ont été au cœur de l'activité économique. L'économie finlandaise se caractérisait par des monopoles d'État, un contrôle des prix et de multiples ententes, qu'un ensemble de facteurs économiques, politiques et géographiques ont favorisés dans le passé. Bien que la Finlande ait été depuis longtemps membre de l'AELE et du GATT, son principal partenaire commercial était l'Union soviétique.

L'évolution au cours des deux dernières décennies a été marquée par de profonds changements, qui ont modifié la nature de l'économie finlandaise et renforcé ses relations commerciales internationales. Ces changements se sont amorcés dans les années 80 avec la suppression du contrôle des prix et la mise en place d'une nouvelle autorité de la concurrence dotée de solides prérogatives. La crise du secteur bancaire au début des années 90 et l'effondrement du commerce avec l'Union soviétique, conjugués aux effets de la récession mondiale, ont été durant cette période à l'origine d'autres réformes importantes qui avaient pour but de libéraliser l'économie. La structure de l'économie s'est transformée. Aujourd'hui, les produits à forte intensité de savoir, notamment les services du secteur de l'électronique et des communications (où prédomine Nokia), représentent une forte proportion du PIB et des exportations. Le commerce extérieur assure aujourd'hui 35 % du PIB.

La réforme de la réglementation a servi avec d'autres mesures à promouvoir le changement. Elle visait, outre le renforcement de la politique de la concurrence, à déréglementer des secteurs clés comme l'électricité et les télécommunications et à réaménager le secteur financier. L'adhésion à l'UE en 1995 a donné une impulsion nouvelle aux réformes engagées.

L'économie de marché qui a été mise en place est bien enracinée dans la plupart des secteurs. La réforme et le renforcement de la concurrence, associés à une saine gestion macroéconomique et à d'amples investissements dans la recherche-développement, ont permis à la Finlande de remporter de brillants succès économiques et inscrit dans la durée une qualité de vie indéniable. Le revenu par habitant correspond à peu près aujourd'hui à la moyenne de l'UE. La croissance de l'économie a été vigoureuse et la productivité s'est améliorée. Toutefois, le taux de chômage est élevé et la productivité, de manière générale, reste inférieure à la moyenne de l'UE. L'incidence des réformes a été particulièrement sensible dans les industries de réseau et dans l'expansion du secteur des TIC (et la diffusion de ces technologies) ainsi que dans les activités de production exposés à la

concurrence étrangère. Le secteur bancaire est lui aussi vigoureux, mais les résultats des autres secteurs (dans les services, en particulier) n'ont rien de remarquable et peuvent même être médiocres. Les activités qui ne sont pas exposées à la concurrence étrangère (notamment le vaste secteur public) représentent encore 60 % du PIB.

Le modèle de gouvernance nordique reste une caractéristique essentielle de la politique économique finlandaise (encadré 1). L'État, en particulier, en tant que prestataire de services publics et propriétaire de nombreux actifs économiques, demeure un acteur de

### Encadré 1. **Le modèle de gouvernance nordique et son système de valeurs**

Le modèle de gouvernance nordique est commun, en grande partie, aux pays scandinaves et à la Finlande. Il existe bien sûr des différences d'orientation et de stratégie et le modèle évolue en permanence. Un grand nombre de ses caractéristiques se retrouvent dans d'autres sociétés très différentes à travers le monde. C'est dans cette optique qu'il faut considérer la présentation qui suit.

L'approche nordique soutient et encourage un ensemble de valeurs, dont l'équité et la solidarité sont les plus importantes, qui guident l'élaboration des politiques. L'équité dans la société est le fondement des mesures sociales qui visent à éviter que certaines régions (aspect essentiel si la population est très dispersée) ou certaines catégories de la population soient défavorisées. Des normes élevées d'universalité des services publics et des infrastructures publiques sont attendues partout. D'une manière générale, la protection de l'environnement fait aussi partie des priorités contribuant pour une large part à la qualité de vie.

Sur le plan institutionnel, le modèle nordique – et les principales valeurs qu'il intègre – illustre le rôle central de l'État dans l'économie et la société. L'État est considéré comme le principal protecteur et gardien de la société. Il est prêt (via le contribuable) à financer un vaste dispositif de services sociaux. En Finlande et en Norvège, l'État est aussi traditionnellement propriétaire d'importants actifs économiques. Cette fonction de l'État a des raisons historiques, mais elle reflète aussi certains doutes quant à la fiabilité du secteur privé lorsqu'il s'agit de réaliser des objectifs sociaux importants (bien qu'il existe un solide dispositif réglementaire).

L'État est à la fois puissant et très décentralisé. Des pouvoirs sont délégués aux différents ministères, qui sont très autonomes, ce qui implique une relative faiblesse du gouvernement central. La fourniture des services publics est en majeure partie déléguée aux autorités locales. La loi confère un grand rôle aux élus locaux.

La culture consensuelle dans la politique et la société est une autre caractéristique institutionnelle essentielle. Elle est illustrée par une large participation à la prise de décision, une recherche constante du consensus et un partage institutionnalisé du pouvoir entre l'État, les employeurs et les syndicats. La recherche du consensus favorise en général un changement progressif et atténue les conflits. Les solutions pragmatiques sont privilégiées. Le sentiment que des structures ou des procédures formalisées peuvent ne pas être nécessaires s'explique certainement par l'idée qu'elles fragiliseraient une culture fondée sur la confiance.

On peut considérer que le modèle de gouvernance nordique ne fonctionne efficacement que dans le cas de sociétés homogènes de taille limitée. L'approche consensuelle de la prise de décision a une force et une efficacité qui reposent sur un réseau de contacts étroits et informels dans l'administration et la société, dont le ciment est la confiance mutuelle. Le développement de ce modèle peut être encouragé par des facteurs constitutionnels et politiques et va de pair en général avec une culture politique qui tend à la formation de gouvernements de coalition ou minoritaires.

premier plan dans l'économie. Le consensus politique pour le maintien et l'amélioration d'un niveau élevé de protection du citoyen finlandais ne se dément pas, ce qui explique l'existence d'un vaste dispositif de services sociaux, fournis principalement par les communes, et de normes élevées de protection sociale, de protection environnementale et de protection du consommateur. Les autorités s'efforcent également de préserver le peuplement des régions septentrionales (pour des raisons de sécurité, en particulier). Les principaux services publics dans les domaines de la protection sociale, de la santé et de l'éducation continuent d'être financés par l'impôt. Malgré tout, on constate depuis les années 80 une évolution dans le sens d'un système davantage axé sur les mécanismes du marché, un désengagement de l'État vis-à-vis des activités commerciales et un réaménagement de certaines composantes du secteur public.

En même temps, la Finlande accorde beaucoup d'importance aux liens entre les objectifs traditionnels de l'action publique et une solide économie, deux éléments indissociables. Le rapport annuel 2000 du ministère du Commerce et de l'Industrie cite trois objectifs stratégiques : une économie écologiquement durable, un niveau d'emploi élevé et une bonne qualité de vie. Ces objectifs généraux sont déclinés en objectifs intermédiaires : la mise en place d'un environnement concurrentiel pour les entreprises (ce qui suppose des mécanismes de marché efficients), la prise en compte des facteurs liés à la protection de l'environnement, l'internationalisation de l'activité économique, un approvisionnement suffisant et bon marché en énergie, un vaste système de connaissances et de compétences, la protection des droits du citoyen sur le marché et une bonne gestion des participations de l'État.

Le présent rapport étudie tout d'abord les principaux aspects de l'évolution et des performances de l'économie et de la société finlandaises, en général, ainsi que les caractéristiques particulières de l'économie qui sont étroitement liées à la réforme de la réglementation. Il s'attache ensuite à la contribution de la réforme réglementaire aux performances de l'économie avant d'examiner si de nouvelles réformes réglementaires peuvent encore renforcer les performances et faciliter la réalisation des objectifs de l'action publique. Il présente enfin les principales conclusions qui peuvent être tirées de cette analyse.

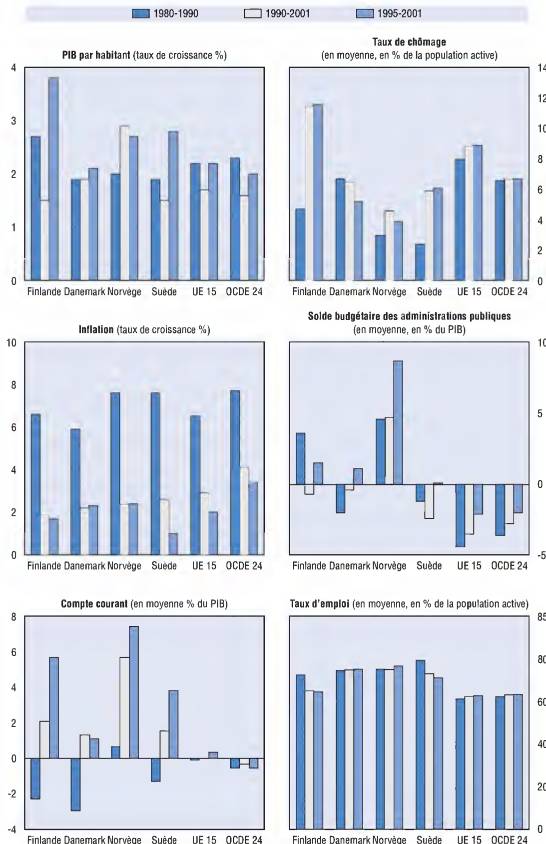
## Le contexte macroéconomique

### *La croissance économique de la Finlande a été parmi les plus fortes ces dernières années dans la zone de l'OCDE*

Au début des années 90, l'économie finlandaise a été frappée par la récession mondiale et l'effondrement du commerce avec l'Union soviétique. Il s'en est suivi une profonde récession et de nombreuses suppressions d'emplois. L'économie est sortie de ce marasme dans la deuxième moitié des années 90, affichant un taux de croissance annuel de 5 % entre 1995 et 2000 (le double du taux de la zone euro et de l'OCDE). Le redressement de l'économie à la faveur d'une forte progression des exportations et d'une croissance reposant sur les TIC s'est accompagné d'une amélioration de l'emploi (graphique 1). Plusieurs facteurs ont créé des conditions propices au redressement, à savoir une gestion macroéconomique et budgétaire équilibrée, des conventions salariales modérées et surtout des réformes visant à libéraliser les marchés et à ouvrir l'économie. En d'autres termes, la reprise n'a pas été simplement un « rebond », mais l'aboutissement de changements structurels beaucoup plus profonds. L'économie finlandaise (comme les autres) subit les effets du récent ralentissement de l'économie mondiale, qui a frappé plus spécialement le secteur des TIC. Une reprise modeste tirée par l'exportation est attendue en 2003.

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

Graphique 1. **Principaux indicateurs économiques de la Finlande et des pays de l'UE-OCDE pour la période 1980-2001**



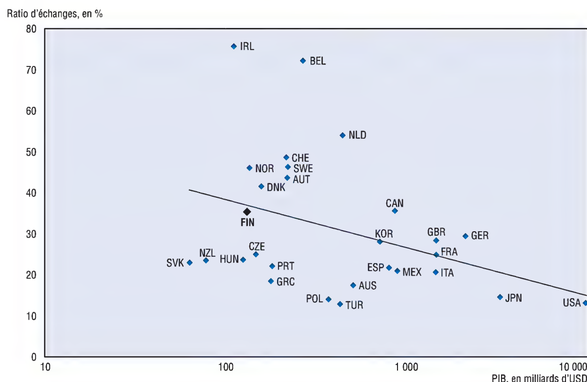

*Source* : OCDE.

### *Les échanges internationaux et l'investissement étranger jouent un rôle primordial dans l'économie*

Dans le passé, le principal partenaire commercial de la Finlande était l'Union soviétique et l'économie était autocentrée, se caractérisant par ses monopoles d'État, de nombreuses ententes et un contrôle des prix. Les étrangers ne pouvaient ni négocier des actions à la bourse d'Helsinki ni acquérir des biens immobiliers. La libéralisation du marché intérieur, l'adhésion à l'UE en 1995 et la participation à l'action menée dans le cadre de l'UE et de l'OMC pour promouvoir les normes techniques internationales ont favorisé et consolidé la place de la Finlande au sein du groupe des économies ouvertes de l'OCDE (graphique 2). Aujourd'hui, le commerce extérieur représente environ 35 % du PIB (la moyenne de l'OCDE). La Finlande a diversifié ses relations commerciales, l'Allemagne et la Suède étant aujourd'hui ses principaux partenaires (suivis au troisième rang par la Russie). La Finlande est le pays de la zone euro qui exporte le moins vers cette zone et l'Asie devient un marché de plus en plus important. Ce sont les fusions internationales, notamment entre concurrents nordiques, qui façonnent aujourd'hui le paysage industriel, en particulier dans le secteur bancaire et les secteurs du papier, de l'énergie, de l'agroalimentaire et des télécommunications. En 2001, un tiers des 500 plus grandes entreprises finlandaises étaient détenues par des investisseurs étrangers. Toutefois, les investissements étrangers sont relativement faibles. Les biens industriels traditionnels restent prédominants dans les exportations, mais l'ascension des produits liés aux TIC a été fulgurante.

Confrontée aux pressions de la mondialisation et à l'impératif de compétitivité, la Finlande, dont l'économie est tirée par l'exportation, doit veiller à préserver soigneusement les conditions propices au commerce international.

Graphique 2. **Part des échanges dans les économies de l'OCDE, 2000**



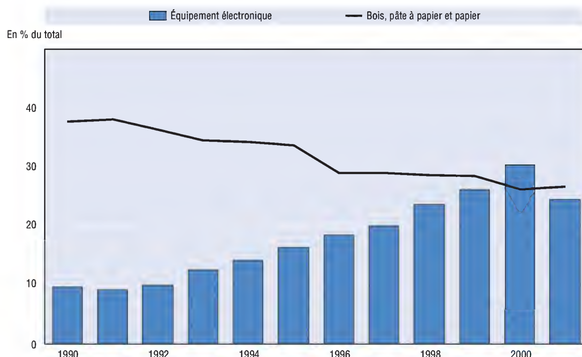

*Source :* OCDE.

***Les performances du secteur des TIC ont été remarquables et contribuent pour une large part au résultat d'ensemble***

L'essor du secteur des TIC ces dernières années est peut-être la caractéristique qui définit le mieux la « nouvelle » économie finlandaise. Partant quasiment de zéro, la Finlande est devenue le premier producteur mondial de combinés et de systèmes de téléphonie mobile. Le fait d'avoir mené parallèlement une gestion macroéconomique équilibrée et une politique efficace de recherche-développement a été décisif. Le principal facteur qui a favorisé cette évolution est la libéralisation précoce du marché des télécommunications. L'efficacité de la politique de recherche-développement, la libéralisation des marchés de capitaux et l'enseignement dans le domaine technique ont également joué un rôle essentiel, parallèlement aux décisions stratégiques adoptées par la direction de Nokia (la principale entreprise du secteur des TIC).

L'impact des succès et des revers du secteur des TIC (et de Nokia, en particulier) sur l'économie finlandaise peut être mis en lumière aujourd'hui de deux façons. Premièrement il apparaît à travers la contribution de ce secteur aux exportations en général (graphique 3), en particulier pour ce qui est de l'évolution des échanges en 2000 et 2001. La progression de 18 % des exportations en 2000 était principalement imputable à l'augmentation extraordinaire de 50 % des exportations du secteur de l'électronique (essentiellement Nokia). Leur recul en 2001 s'explique par les performances du secteur des TIC, qui a subi les effets du ralentissement mondial du secteur (tout en affichant de meilleurs résultats que ses concurrents et en augmentant sa part de marché). Dans le secteur, Nokia est de loin l'entreprise qui a la plus grande influence sur les échanges. En 2000, le chiffre d'affaires de Nokia à l'exportation s'est élevé à EUR 13 milliards, ce qui représente 24 % des exportations

Graphique 3. **Part de l'industrie électronique dans les exportations**




1. Exportations de marchandises. Estimation pour 2001 établie sur la base des statistiques mensuelles des douanes.

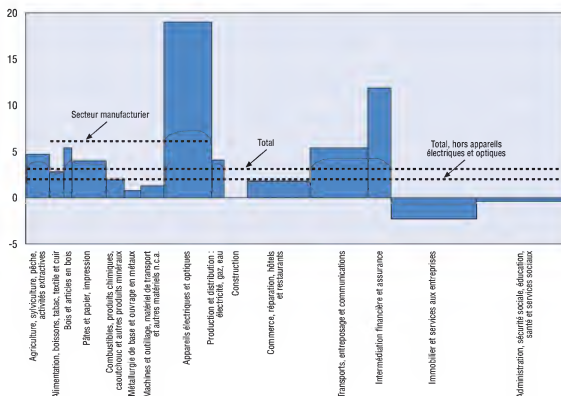
*Source :* Institut des statistiques de Finlande ; administration finlandaise des douanes ; OCDE, *Principaux indicateurs économiques* et base de données des statistiques du commerce international par produits.

totales de biens et de services de la Finlande et environ 80 % des exportations d'équipements de télécommunications.

Le deuxième impact concerne la compétitivité et la productivité en général. Il peut également être illustré par des faits récents. Les exportations finlandaises ont été favorisées entre le début des années 90 et 2000 par des coûts de production très compétitifs, et de plus en plus compétitifs sur la période, mais qui se sont ensuite dégradés en 2001 à cause d'une baisse de la productivité qui a coïncidé avec les revers de fortune du secteur des TIC. De manière plus générale, la forte croissance économique qu'a connue la Finlande entre 1995 et 2000 était liée, en partie, à la reprise qui a suivi la récession, mais elle comportait un élément important indépendant du cycle économique dans la mesure où la production et la productivité étaient stimulées par le secteur des TIC. Ce secteur a contribué à lui seul, à hauteur de 1.5 % par an, à la croissance de la production et de la productivité de la main-d'œuvre sur la période (graphique 4). L'OCDE estime que la productivité des TIC s'accélérera et que la croissance de la production potentielle atteindra 3.25 % dans les prochaines années, ce qui laisse penser que la Finlande restera un centre d'excellence dans le domaine de la téléphonie mobile.

Mais ce secteur est instable. L'innovation est rapide et la position d'une entreprise par rapport à la concurrence peut évoluer rapidement. La contribution du secteur des TIC à l'économie est un atout, mais également un facteur de vulnérabilité dans la mesure où elle crée un lien étroit de dépendance, qui repose sur une seule entreprise et un seul produit. Il faut veiller à ce que les TIC continuent de prospérer, mais il importe également de favoriser une amélioration des performances de l'économie grâce à d'autres secteurs afin d'atténuer au maximum cette vulnérabilité.

Graphique 4. **Productivité de la main-d'œuvre par secteur**




*Source :* OCDE.

### *La politique de la recherche-développement est fructueuse et les dépenses sont élevées*

En 2000, les dépenses totales de recherche-développement ont représenté 3.3 % du PIB ; la Finlande se classe au deuxième rang des pays de l'OCDE, après la Suède, et ses dépenses atteignent presque le double de la moyenne de l'UE. Elles ont été financées pour les deux tiers par le secteur privé, mais la Finlande est aussi l'un des rares pays qui ont augmenté leurs dépenses publiques de recherche-développement dans les années 90. Le niveau élevé et en progression des dépenses de recherche-développement est à la fois en partie la cause et la conséquence de l'essor du secteur des TIC. L'action des pouvoirs publics semble avoir également porté ses fruits. L'absence d'ingérence dans le choix des projets et l'évaluation systématique des programmes d'aide à la recherche-développement ont certainement contribué à une plus grande efficacité des dépenses. Il serait possible d'améliorer encore ces résultats en recourant à des procédures d'appel d'offres pour les projets de recherche et en améliorant l'évaluation des dépenses effectuées par les ministères sans l'intervention des Conseils de la recherche ou de l'Agence nationale des technologies rattachée au ministère du Commerce et de l'Industrie. On notera que la Finlande n'accorde aucun avantage fiscal pour la recherche-développement.

### *Le secteur financier est performant et conforte l'économie*

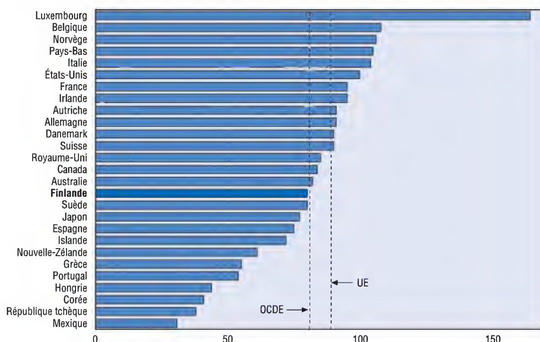
Les bénéfices du secteur financier ont atteint un record en 2000, mais la situation peut changer rapidement. Les établissements financiers finlandais ont des bilans solides, conséquence d'une forte croissance économique et d'importantes réductions de coûts à la suite de la restructuration du secteur et de l'introduction des nouvelles technologies. Le secteur bancaire est très concentré : les trois principales banques se partagent environ 90 % du marché. Mais la concurrence est vive, favorisée en partie par la législation en vigueur qui prévoit que les clients peuvent changer d'établissement de crédit et transférer leurs prêts sans frais. La consolidation se poursuit. Parmi les évolutions marquantes de ces dernières années, on peut citer la fusion en 2001 de la société d'assurances Sampo avec l'établissement de crédit à capitaux publics Leonia Bank et l'expansion de la Nordea Bank à la suite des fusions avec Unidanmark (Danemark) et CristiniaBank og Kreditkassen (Norvège). La Finlande est également en tête pour la banque électronique. De manière générale, le secteur bancaire connaît actuellement une restructuration rapide et améliore sa productivité.

### *Mais certains pans de l'économie sont loin d'égaler les résultats des TIC et la productivité pose un problème*

Tous les marchés de produits ont profité de la libéralisation, mais l'ampleur du changement est extrêmement variable. Certains grands marchés fonctionnent aujourd'hui dans un contexte de concurrence internationale totale et efficace, alors que d'autres (les marchés de services, en particulier) restent relativement fermés. En dépit des mesures de déréglementation et de la profonde évolution des structures et de l'orientation de l'économie au cours des quinze dernières années, certains secteurs de l'économie restent fortement – et inutilement – réglementés et ne sont pas soumis à une vive concurrence, intérieure ou étrangère. Les résultats exceptionnels du secteur des TIC ont tendance à masquer cette réalité. L'esprit d'entreprise est, par ailleurs, relativement peu développé, ce qui pose un problème pour le futur. Les entrepreneurs favorisent le changement et l'innovation : ils sont prêts à prendre des risques et à saisir des opportunités, notamment celles qui découlent du changement technologique.

La productivité est un indicateur important de l'effort à fournir pour renforcer la croissance. La productivité des marchés de produits reste inférieure à celle des pays de l'OCDE les plus performants et les prix des biens de consommation et des services sont plus élevés que dans tous les autres pays de la zone euro. De manière générale, la productivité mesurée par le rapport PIB/heures ouvrées reste inférieure à la moyenne de l'UE (graphique 5). Il est clair que la plus faible productivité du vaste secteur public (administration centrale et collectivités locales) a un impact négatif, mais les statistiques d'ensemble englobent aussi le secteur très performant des TIC.

Graphique 5. **Production et productivité : rapport PIB/heures œuvrées**




*Source :* P. Schreyer et D. Pilat (2001), « Mesurer la productivité », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33, Paris.

### *La situation du marché du travail est difficile en dépit d'une forte croissance de l'emploi ces dernières années*

Le chômage a baissé de moitié depuis 1994. Toutefois, le chômage structurel pose un problème majeur, le chômage étant très élevé dans les tranches d'âge situées aux deux extrêmes (par rapport aux autres pays de l'UE). Malgré l'amélioration induite par la reprise qui a suivi la récession du début des années 90, le taux global de chômage reste malheureusement élevé et, à 9 %, il est supérieur à la moyenne des pays de la zone euro. Les disparités régionales sont considérables ; le chômage avoisine les 30 % dans les régions situées au nord et à l'est du pays, où il est trois fois plus élevé que dans les régions situées au sud et à l'ouest, où se sont concentrées environ 80 % des créations d'emplois ces dernières années. Presque la moitié de la population finlandaise vit dans des régions bénéficiant d'aides régionales de l'UE, proportion la plus forte après la Grèce, le Portugal et l'Espagne. Le marché de l'emploi se caractérise par un faible pourcentage d'emplois à temps partiel et un pourcentage élevé d'emplois temporaires ; on constate également une polarisation de plus en plus marquée en ce qui concerne les perspectives d'emploi. Le chômage de longue durée est très problématique (graphique 1).

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

On peut établir un lien entre les problèmes structurels et le modèle de gouvernance finlandais et son système de valeurs, qui favorisent l'équité et la solidarité et privilégient les décisions consensuelles entre partenaires sociaux. Toutefois, le coût qu'impose un niveau de chômage élevé à la société contraste avec l'aspiration à une société équitable.

On observe également certaines répercussions sur la productivité. La fixation des salaires est très centralisée et les écarts de productivité entre les secteurs ne sont guère pris en compte. L'éventail des salaires est donc très étroit. Les secteurs qui sont les plus exposés à la concurrence internationale et qui ont la plus forte croissance de productivité jouent un rôle pilote. Dans ces conditions, les secteurs protégés sont peu incités à se montrer plus innovants et plus productifs. Les chiffres le confirment. En dépit d'une forte croissance de la productivité du travail dans les années 90 (due à une faible réduction du nombre d'heures ouvrées, à une augmentation modérée du capital humain et à une forte progression du PIB par heure ouvrée), la productivité du travail reste peu élevée en termes absolus, en particulier si on exclut le secteur des TIC (graphique 3). La productivité globale du travail ne s'est pas accélérée. La plus forte croissance de la productivité multifactorielle ces dernières années tient à une nette amélioration de l'efficience du capital.

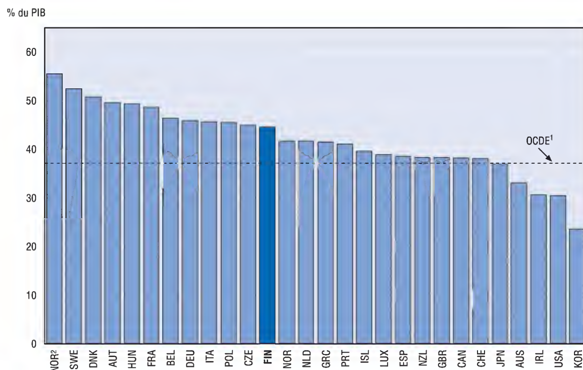
La réglementation du marché du travail comporte plusieurs éléments qui ne favorisent pas le retour des chômeurs à l'emploi. On mentionnera, entre autres, une longue durée maximale d'indemnisation du chômage, le niveau élevé des prestations pour les chômeurs de longue durée et une brève période d'attente avant de pouvoir bénéficier de l'allocation chômage. Le système actuel de négociation des salaires s'est souvent révélé performant dans l'ensemble en permettant de maîtriser les pressions inflationnistes, mais cet élément pourrait être préservé en cas de réforme. Il est urgent d'introduire des changements, notamment une plus grande flexibilité dans le système centralisé de négociation des salaires.

### *Le secteur public reste très vaste, en particulier au niveau des communes*

Le secteur public (administration centrale et administrations locales) est de grande dimension par rapport à la moyenne de l'OCDE (graphique 6), notamment au niveau des communes. L'emploi dans le secteur public, qui représente presque un quart de l'emploi total, l'un des pourcentages les plus élevés de l'OCDE, a peu évolué depuis 1990. Cette tendance reflète l'attachement au modèle de gouvernance nordique, qui accorde à l'État un rôle central pour la fourniture de services publics (dans le contexte finlandais et aux fins du présent rapport, on entend par services publics les services publics dans les domaines de la protection sociale, de la santé et de l'éducation).

Les administrations municipales représentent une très forte proportion des administrations publiques (graphique 7). Comme dans les autres pays nordiques, les dépenses publiques sont très décentralisées. La quasi-totalité des dépenses de santé et une part substantielle des dépenses liées à l'éducation et aux services sociaux sont le fait des communes. Mais on note une tendance à la hausse des dépenses locales dans le cas de la Finlande. La fourniture de services publics de plus en plus nombreux a été confiée au fil du temps aux communes. Alors que la part des dépenses de l'administration centrale a diminué, celle des communes dépasse aujourd'hui le point haut atteint avant la récession du début des années 90. Les communes représentent une très forte proportion de l'emploi public. En raison du vieillissement du personnel des administrations locales (40 % des effectifs partiront à la retraite dans les dix ans à venir), les besoins en main-d'œuvre du secteur privé risquent de ne pas être satisfaits si l'on n'améliore pas l'efficience dans le secteur des collectivités locales. Il est urgent de résoudre ce problème d'efficience.

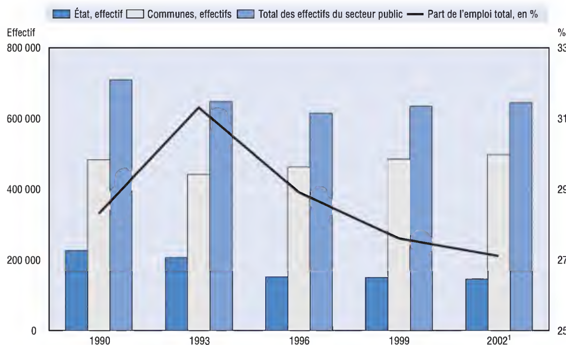
Graphique 6. **Dépenses publiques en pourcentage du PIB**




1. Moyenne pondérée.

*Source :* OCDE (2002), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, juin.

Graphique 7. **L'emploi dans le secteur public en 1990, 1993, 1996, 1999 et 2001**




1. Estimation pour 2002.

*Source :* Enquête sur la population active, Institut des statistiques de Finlande.


EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

### *Mais de nombreux services de l'administration centrale sont actuellement fournis dans un cadre commercial*

Dans le passé, l'État finlandais produisait aussi directement un large éventail de produits et de services, notamment des produits de la sylviculture, de l'industrie minière et chimique, des services financiers, des services de négoce et d'entreposage de céréales, des automobiles et des machines (entre autres). L'administration centrale a réduit progressivement l'importance de sa participation directe à la production de services qui pouvaient être soumis à la concurrence. Une mesure essentielle a été la création d'entreprises publiques à partir de 1989 ; elles se sont substituées aux organismes publics financés sur le budget de l'État. Les entreprises publiques sont une forme hybride d'entité publique ; elles sont placées sous la direction stratégique du gouvernement, mais indépendantes dans leur gestion, et exercent leur activité sur un marché concurrentiel. La plupart d'entre elles ont été transformées en sociétés commerciales et quelques-unes ont été privatisées. La privatisation, qui a commencé en 1992, est lente et fait l'objet de décisions au cas par cas. Treize sociétés ont été entièrement privatisées et l'État a réduit sa participation à moins d'un tiers dans huit autres. Mais il continue à contrôler à 100 % vingt-sept sociétés et détient une majorité simple du capital dans quatre autres grandes sociétés. Les entreprises entièrement ou partiellement contrôlées par l'État représentent encore 12 % de l'emploi dans le secteur privé.

Une profonde réforme de la gouvernance des entreprises publiques a eu lieu récemment avec l'adoption de la loi sur les entreprises publiques de décembre 2002.

Néanmoins, les changements survenus jusqu'ici ont principalement concerné l'administration centrale, et pas l'administration locale. Il n'existe actuellement aucune législation équivalente concernant les entreprises municipales ou les autres activités commerciales des communes, alors qu'elle serait très utile pour répondre aux problèmes de neutralité de la concurrence, de responsabilité et de transparence au niveau local.

### *La fiscalité, sous l'effet des dépenses publiques, est très lourde, ce qui a un impact négatif sur l'emploi et la compétitivité*

Le poids de la fiscalité, supérieur à la moyenne européenne déjà élevée, constitue un problème majeur. Il tient à l'ampleur des dépenses publiques, qui reflète à son tour la taille du secteur public finlandais, sa vocation à fournir une vaste protection sociale et le souci d'œuvrer pour une société équitable. La structure de la fiscalité a été profondément réaménagée. Les réformes substantielles et efficaces mises en œuvre au début des années 90 pour l'impôt sur la consommation, l'impôt sur les sociétés et la fiscalité des revenus du capital ont atténué les distorsions sur le marché intérieur et favorisé la compétitivité internationale. Mais la forte imposition des revenus du travail continue d'entraver les possibilités de croissance, de fausser les comportements économiques et de nuire à la compétitivité internationale. Parmi les mesures envisageables, on pourrait réformer l'impôt sur le revenu des personnes physiques afin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, et les cotisations sociales pourraient être modifiées de façon à favoriser davantage l'emploi. Les initiatives telles que la création récente de deux groupes de travail chargés d'examiner le dispositif fiscal sont un signe encourageant qui montre que le gouvernement prend le problème au sérieux.

### *Et le vieillissement rapide de la population fera pression sur les dépenses publiques et influera donc sur les performances économiques futures*

Le vieillissement de la population finlandaise va s'accentuer rapidement et plus tôt que dans la plupart des pays de l'OCDE. Les prévisions indiquent que le nombre des plus de 65 ans augmentera de plus de 50 % d'ici à 2020. La population active pourrait commencer à décroître dans les dix ans à venir. Le taux de dépendance économique des personnes âgées (rapport de la population de 65 ans et plus à la population en âge de travailler) devrait passer de 25 % actuellement à 39 % en 2020 (augmentation la plus rapide parmi les pays de l'OCDE).

Les finances publiques seront fortement sollicitées. La politique fiscale a réussi à corriger les déséquilibres budgétaires considérables dus à la récession. Le solde de l'administration centrale est passé d'un déficit de 11 % du PIB en 1994 à un excédent de 3.5 % en 2000. Mais la maîtrise des dépenses au fur et à mesure du vieillissement risque d'être plus difficile. Selon les prévisions, la progression des dépenses totales liées au vieillissement devrait placer la Finlande au quatrième rang des pays de l'OCDE confrontés à une très forte augmentation de ces dépenses. Un excédent budgétaire substantiel sera primordial dans le futur. Le gouvernement a déjà fixé à cet effet un objectif d'excédent budgétaire à moyen terme (toutefois, le ralentissement actuel implique que l'excédent sera inférieur à l'objectif de 1.5 % à 2 % fixé en 2000, un déficit étant même envisageable). Dès lors, il sera impérieux d'obtenir de bons résultats économiques à l'avenir.

Parallèlement aux mesures visant à améliorer l'efficience du secteur public, ces difficultés obligent à poursuivre et approfondir la réforme du cadre réglementaire des régimes de pension et de retraite afin de freiner au maximum la progression de ces dépenses. On note en particulier que l'âge effectif de départ à la retraite est actuellement relativement bas (59 ans). Le gouvernement a conscience du problème. La réforme des retraites qui sera mise en œuvre à partir de 2005 comporte plusieurs mesures remarquables qui doivent améliorer la viabilité du système.

## La réforme de la réglementation : sa contribution jusqu'ici

La réforme de la réglementation (encadré 2) a eu d'ores et déjà un impact très sensible sur l'économie et la société finlandaises. Elle a principalement contribué, parallèlement à d'autres mesures, au succès de la transition vers une économie de marché ouverte en Finlande (mais la tâche n'est pas achevée). Sans cette transformation, la récente relance de l'économie et les changements structurels qui l'ont accompagnée auraient été impossibles.

### *La déréglementation a ouvert la voie à la mise en place d'une économie de marché*

Depuis les années 80, la réforme de la réglementation en Finlande sert à appuyer les mesures visant à ouvrir l'économie et renforcer la concurrence. Comme l'économie était soumise à d'importantes restrictions à l'entrée sur le marché, la déréglementation a été la première priorité. Un projet de déréglementation a été lancé en vue d'éliminer les obstacles inutiles à l'entrée sur le marché dans de nombreux secteurs. Il a permis de libéraliser des secteurs clés comme les télécommunications et l'électricité. Les conditions d'autorisation pour l'entrée sur le marché ont été simplifiées ou supprimées, de même que les contrôles concernant certains acteurs du marché. Le projet de réforme des autorisations, par exemple, a été mis en œuvre entre 1989 et 1993. La réglementation des prix a été supprimée en 1988. La portée des mesures de déréglementation est illustrée par

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

### Encadré 2. **Qu'entend-on par réglementation et réforme de la réglementation ?**

Il n'existe pas de définition généralement admise de la réglementation qui soit applicable aux systèmes réglementaires très divers mis en place par les pays de l'OCDE. Dans les documents de l'OCDE, le terme réglementation désigne toute une panoplie d'instruments au moyen desquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises et aux citoyens. La réglementation recouvre les lois, décrets, arrêtés et règlements formels et informels émanant de tous les niveaux d'administration et les règles édictées par des organismes non gouvernementaux ou des organismes habilités à s'auto-réglementer auxquels État a délégué des pouvoirs réglementaires. Les réglementations se répartissent en trois catégories :

- Les réglementations économiques interviennent directement dans des décisions du marché telles que la fixation des prix, la concurrence, l'entrée sur le marché ou la sortie du marché. La réforme vise à accroître l'efficience économique en réduisant les obstacles à la concurrence et à l'innovation, souvent par la déréglementation et le recours à des techniques réglementaires favorisant l'efficience, et en améliorant les cadres réglementaires régissant le fonctionnement du marché et le contrôle prudentiel.
- Les réglementations sociales protègent des intérêts de la collectivité comme la santé, la sécurité, l'environnement et la cohésion sociale. Les effets économiques des réglementations sociales sont parfois d'un intérêt secondaire ou même imprévus, mais ils peuvent être importants. La réforme vise à vérifier que la réglementation est nécessaire et à élaborer des instruments réglementaires et autres, tels que les incitations du marché et les formules fondées sur des objectifs, qui sont plus souples, plus simples et plus efficaces pour un coût moindre.
- Les réglementations administratives recouvrent les formalités administratives par le biais desquelles les pouvoirs publics recueillent des informations et interviennent dans les décisions économiques individuelles. Ces réglementations peuvent avoir un impact très marqué sur les performances du secteur privé. La réforme vise à supprimer les formalités qui ne sont pas indispensables, à rationaliser et à simplifier celles qui le sont, et à rendre l'application plus transparente.

L'expression « réforme de la réglementation » renvoie, dans les documents de l'OCDE, aux mesures tendant à améliorer la qualité de la réglementation, c'est-à-dire à améliorer les résultats des réglementations et des formalités administratives connexes ou leur efficacité par rapport à leur coût. La réforme peut résider dans la révision d'une réglementation spécifique, la suppression et la reconstruction d'un régime réglementaire tout entier et de ses institutions, ou l'amélioration des procédures d'élaboration des réglementations et de gestion de la réforme. La déréglementation, qui consiste à supprimer complètement ou partiellement la réglementation d'un secteur donné, est un volet de la réforme de la réglementation qui vise à améliorer les performances économiques.

*Source :* OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Paris.

le tableau 1 (qui donne également une idée des difficultés d'accès au marché avant la libéralisation). Une économie très réglementée fondée sur le principe du nationalisme économique a cédé la place à une économie fondée sur le principe de l'ouverture des marchés.

Tableau 1. **Principales mesures de réforme de la réglementation ayant favorisé l'ouverture des marchés**

| |
|---|
| Libre concurrence dans le transfert de données (1988) |
| Suppression de la réglementation des prix (1988) |
| Libéralisation des importations de produits pétroliers (1991) |
| Suppression du critère des besoins dans le transport routier de marchandises (1991)[1] |
| Libéralisation de l'activité des agences de presse (1991) |
| Libéralisation de l'entrée sur le marché des services d'hôtellerie-restauration (1991) |
| Suppression des restrictions relatives au marché des capitaux (1986, complètement en 1991) |
| Suppression du monopole d'importation dans l'industrie sucrière (1992) |
| Suppression des restrictions en matière de droits de propriété détenus par des étrangers (1993) |
| Suppression du critère des besoins dans le domaine des services intérieurs de transport aérien de passagers (1993) |
| Libéralisation du secteur postal (1994) |
| Application des règles du marché intérieur de l'UE dans le cadre de l'accord EEE (1994) |
| Ouverture à la concurrence dans les télécommunications (1987, complètement en 1994) |
| Suppression du critère des besoins pour les auto-écoles (1994) |
| Libéralisation de l'entrée sur le marché pour le contrôle technique des véhicules à moteur (1995) |
| Nouvelle loi sur le marché de l'électricité (1995) |
| Suppression du monopole pour les calendriers (1995)[2] |
| Constitution en société du centre d'entreposage des céréales de l'État (1995) |
| Libéralisation des importations de boissons alcoolisées et du commerce en gros de produits alcoolisés (1995) |
| Suppression du droit exclusif des banques contrôlées par l'État concernant l'exécution des opérations de paiement de l'État (2000) |
| Adoption de la loi sur la réglementation de l'eau qui vise à accroître la transparence et contrôler le monopole (2001) |
| Ouverture à la concurrence d'un certain nombre de services publics (1987, prolongée en 2002) |

1. On entend par « critère des besoins » le dispositif qui permet aux autorités d'évaluer les besoins d'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché et d'octroyer les autorisations correspondantes.
2. Depuis 1923, l'Université de Helsinki détenait un monopole légal pour la publication et la commercialisation d'almanachs en langue finlandaise ou suédoise en Finlande.

*Source :* OCDE.

### *Les mesures favorisant le commerce international ont encouragé la concurrence internationale*

La déréglementation est allée de pair avec l'ouverture de l'économie finlandaise à la concurrence internationale. La Finlande, qui avait des relations relativement limitées avec le reste du monde, est devenue en moins de deux décennies l'une des économies les plus ouvertes de l'OCDE. L'adhésion à l'UE en 1995 a donné une forte impulsion – mais le changement avait déjà été opéré – et elle s'est accompagnée d'une série de mesures visant à créer un contexte propice aux échanges et aux investissements internationaux. Le principe de non-discrimination est respecté, à quelques exceptions près (souvent en liaison avec des d'engagements envers l'UE et l'OMC). Le service chargé de l'accès aux marchés du ministère du Commerce et de l'Industrie aide les entreprises nationales et étrangères à résoudre des problèmes auxquels ils sont confrontés pour leurs importations ou exportations. Encourager la simplification et l'efficience des procédures douanières a été une priorité couronnée de succès. Les services douaniers sont plus rapides, plus cohérents, plus prévisibles et davantage axés sur le client. En 2002, un nouveau système de dédouanement reposant sur des échanges de données informatisées a été lancé pour les importations et les travaux se poursuivent pour les opérations d'exportation. Le succès de ces échanges électroniques de données a été entériné dans l'*Annuaire mondial de la concurrence*, qui a classé la Finlande au premier rang en 1999 et 2002 pour l'incidence des formalités douanières sur la compétitivité. Le pays participe et contribue aux travaux internationaux qui visent à promouvoir l'harmonisation des normes techniques,

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

lesquelles font souvent aujourd'hui davantage obstacle aux échanges que les barrières douanières. Comme on le verra plus loin, il faudrait que la Finlande se demande si les avantages qu'elle tire du maintien de très nombreuses normes nationales dans le but de protéger le consommateur et la collectivité l'emportent sur les coûts qui en résultent.

### *La politique de la concurrence a largement contribué à cette transformation ; elle est bien conçue et reste un facteur actif de changement*

Le rôle que la politique de la concurrence peut jouer dans la libéralisation de l'économie a été pris en compte suffisamment tôt. Un rapport de l'administration de 1987, qui a fait date, attirait l'attention sur les possibilités qu'offrait la politique de la concurrence en matière de déréglementation, laissant entendre que les problèmes économiques du pays pouvaient être liés aux entraves à la concurrence sur les marchés, prenant notamment la forme d'une attitude tolérante à l'égard des ententes. Une nouvelle autorité de la concurrence a été créée ; elle s'est fermement opposée aux ententes et a remis en cause la réglementation des prix. Elle a participé au projet de déréglementation du gouvernement. La loi sur la concurrence a été modifiée pour donner un rôle actif et explicite à l'autorité de la concurrence dans la réforme de la réglementation et elle a été mise en œuvre très efficacement dans les années 90 lors des réformes concernant l'ouverture des marchés et les industries de réseau. L'autorité de la concurrence a non seulement attiré l'attention sur le besoin de changement, mais elle a également évalué les répercussions que les propositions de modification du cadre réglementaire auraient sur la concurrence, notamment dans les secteurs de l'électricité et des marchés financiers ainsi que dans les télécommunications (en collaboration avec le ministère des Transports et Communications). Entre 1988 et 1996, elle a publié 385 notes sur des questions de réglementation et encouragé 120 initiatives en faveur de modifications spécifiques de la réglementation.

La loi sur la concurrence est précise et relativement stricte (les sanctions constituant néanmoins un point faible), alliant les traditions nationales à la panoplie de l'UE. Les exemptions sont limitées, ce qui explique le rôle de premier plan que la politique de la concurrence a été amenée à jouer dans la réforme. Le contrôle des fusions permet d'éviter les positions dominantes sur le marché. Une « concurrence économique efficace » est la norme à laquelle on se réfère pour mesurer les performances d'un marché aux fins d'application de la loi. Dans des conditions efficientes, les prix sont fixés de manière autonome et aucun obstacle n'entrave l'entrée sur le marché. Le cadre institutionnel est robuste dans la mesure où un tribunal indépendant, réorganisé il y a peu de temps, a été mis en place à côté de l'Autorité finlandaise de la concurrence. Ce cadre a pour vocation de garantir que la politique de la concurrence perpétue la tradition de promotion active de l'ouverture des marchés. L'Autorité finlandaise de la concurrence a démontré sa détermination par les efforts qu'elle a déployés pour les questions ayant trait à la transformation des prestataires de services publics en sociétés commerciales, qui a fait l'objet du projet « L'État et les marchés » et plus récemment des travaux consacrés à ces services publics au niveau local. Mais, comme on le verra plus loin, la promotion de la concurrence dans ce domaine est plus difficile aujourd'hui que par le passé.

### *Le succès de la libéralisation du secteur des télécommunications a stimulé la croissance dans le secteur des TIC*

La Finlande a commencé à libéraliser son secteur des télécommunications avant beaucoup d'autres pays de l'OCDE et avant l'UE. Les télécommunications des entreprises

avaient déjà été partiellement libéralisées à la fin des années 80, suivies par les réseaux GSM (téléphonie mobile) et la transmission de données en 1990. Le marché a été ouvert à la concurrence en 1994 et la loi sur le marché des télécommunications de 1994 a favorisé une plus grande ouverture du marché. Ces évolutions se distinguent de la déréglementation plus directe de l'économie, qui avait marqué de son empreinte toutes les réformes menées jusqu'alors, dans la mesure où il a fallu mettre en place un nouveau régime réglementaire (accès des tiers au réseau, dégroupage des services de réseau potentiellement concurrentiels et création d'un nouveau régulateur, en particulier) pour promouvoir la concurrence dans un secteur où le réseau est resté en situation de monopole.

La libéralisation a été une réussite à deux égards. Les tarifs des communications ont diminué d'environ 20 % et la qualité s'est améliorée. La téléphonie mobile, en particulier, affiche de bons résultats. Parmi les pays de l'UE, la Finlande est le pays où le prix des communications mobiles est le plus bas ou presque. Cette tarification s'est révélée déterminante pour la croissance du marché intérieur des équipements de télécommunication, qui a servi de tremplin au développement international rapide de ce marché. Entre 1990 et 2000, la croissance du volume de la production d'équipements de télécommunication a doublé et les exportations ont été multipliées par 15.

La nouvelle loi sur les communications, qui est entrée en vigueur en juillet 2003, prend en compte la convergence de toutes les formes de communication (télécommunications, audiovisuel et Internet) et s'appliquera à tous les types de réseaux de communications. Le but est de promouvoir la neutralité des technologies dans la réglementation.

Néanmoins, il serait possible d'améliorer encore les résultats du secteur des télécommunications. L'existence d'une position dominante pour la boucle locale du réseau fixe (le dernier kilomètre jusqu'au client) reste un problème sérieux qui maintient le prix des communications locales à un niveau inutilement élevé. Les anciens monopoles locaux continuent à représenter 80 à 90 % du marché de la téléphonie fixe. Les principaux opérateurs locaux sont Sonera (avec une part de marché de 27 % et Elisa Communications, 26 %). Sonera, qui a fusionné à la fin de 2002 avec l'opérateur historique suédois, Telia, a également une part de marché de 62 % dans les communications mobiles, de 50 % dans les communications internationales et de 37 % dans les communications longue distance. La participation de l'État au capital de Sonera est encore de 53 % et des problèmes de gouvernement d'entreprise se sont posés récemment avec les erreurs de gestion commises pour la soumission concernant l'attribution des licences UTMS de téléphonie mobile de troisième génération. Les mesures prises récemment par l'Autorité finlandaise de la concurrence, qui permettent aux clients d'obtenir des offres concurrentielles des différents opérateurs, pourraient modifier ultérieurement la situation sur le plan de la concurrence.

### *Le secteur de l'électricité a été libéralisé également très tôt avec succès*

Le secteur de l'électricité a fait l'objet d'une libéralisation précoce menée à un rythme relativement accéléré dans les années 90. L'opération a démarré avec l'adoption en 1995 de la loi sur le marché de l'électricité, qui prévoyait l'accès des tiers au réseau monopolistique et permettait aux grands clients de choisir entre plusieurs opérateurs. À partir de 1997, tous les consommateurs ont pu choisir leur fournisseur et à compter de 1998, ils ont pu le faire sans acquitter de frais pour un nouveau compteur. La chaîne verticale de l'offre a été démantelée (par le biais d'une séparation comptable) afin de dissocier le réseau de la distribution et de la fourniture, secteurs potentiellement concurrentiels. Un régulateur

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

(devenu l'Autorité du marché de l'énergie) a été mis en place et couvre aujourd'hui également le marché du gaz. L'intégration complète du marché nordique de l'électricité est une autre évolution positive. Comme dans le cas des télécommunications, la libéralisation a été un succès, les prix de l'électricité étant parmi les moins élevés de l'UE (cette observation correspond aux résultats d'une étude récente de l'UE qui montre que les prix sont nettement moins élevés sur les marchés entièrement libéralisés que sur les autres). Toutefois, au début de 2003, le marché a été confronté à une situation extrême avec un hiver très rigoureux suivi d'un été sec, qui ont fait monter les prix de l'électricité de 10 % à 19 %.

Des améliorations sont possibles. Une autre étude récente de l'UE montre que les consommateurs finlandais ont été lents à changer de fournisseur comparativement à ceux d'autres marchés libéralisés. Le contrôle de l'État reste omniprésent ; l'État détient 12 % du réseau de transport et une participation de 70 % dans Fortum, qui possède 25 % du réseau. Le dégroupage des activités concurrentielles du réseau reste limité puisque 87 sociétés sont intégrées verticalement. Le ministère du Commerce et de l'Industrie prépare une modification de la loi sur le marché de l'électricité qui imposera la séparation des activités liées au réseau par la constitution de sociétés distinctes.

### *Des réformes importantes et nécessaires ont eu lieu dans certaines composantes du secteur public*

#### *La transformation de certains services de l'administration centrale en activités commerciales a été conduite de manière judicieuse, dans l'ensemble, et a favorisé une plus grande efficacité*

Comme on l'a déjà mentionné, l'État finlandais occupe traditionnellement une large place dans l'économie, qui ne se limite pas à la fourniture habituelle de biens publics et de services sociaux. Des changements étaient indispensables pour ouvrir des possibilités d'amélioration des résultats dans une grande partie de l'économie. Le gouvernement a admis ce besoin de changement et compris la nécessité de dissocier ses missions des activités commerciales. La transformation des services potentiellement concurrentiels en activités commerciales a été menée avec méthode et systématiquement en appliquant un cadre conceptuel clairement défini. Lorsqu'une activité (comme c'est souvent le cas) n'est pas entièrement privatisée, un cadre de gestion autonome des responsabilités de l'État en tant que propriétaire a été mis en place, ce qui permet aux entités publiques d'exercer leur activité dans un environnement de plus en plus concurrentiel. Une étude consacrée à la transformation des services publics en sociétés commerciales a conclu que l'efficience, l'efficacité et la qualité des services avaient été améliorées de manière générale, de même que la rentabilité, et que les prix avaient baissé. La concurrence s'est elle aussi intensifiée en général. Elle s'est révélée vigoureuse dans certains cas (comme dans les télécommunications), mais moins vive dans d'autres secteurs (comme le transport ferroviaire ou les services postaux). Il est possible que cette lente instauration de la concurrence soit souvent due au caractère limité des réformes structurelles initiales et à une libéralisation graduelle. La concurrence dans le secteur du transport ferroviaire, par exemple, a été freinée du fait que l'accès aux voies a été monopolisé par un seul groupe jusqu'en 1999. La concurrence dans le domaine de la construction et de l'entretien des routes ne s'établit que lentement parce que le même organisme public reste chargé de la construction et de l'entretien, de la planification et de la passation des marchés publics concernant le réseau routier (mais des changements sont en cours).

Il ne faut pas induire que la transformation des services publics en activités commerciales fonctionne parfaitement. Certaines questions méritent une attention particulière (elles sont examinées plus loin). La décision de privatiser ou non est évidemment politique. Mais il est très difficile de maintenir une participation de l'État et de gérer des activités commerciales en copiant le mode de fonctionnement des entreprises privées sans que celles-ci soient désavantagées. Des progrès doivent encore être accomplis en ce qui concerne le cadre du gouvernement d'entreprise pour répondre à ces besoins.

Les réformes mises en œuvre ont établi une distinction, importante et nécessaire, entre l'État au sens strict et les entités dont il est propriétaire. Il convient de poursuivre dans cette voie. La transformation des services publics en activités commerciales fait apparaître des tensions entre la production de services (indépendamment de l'État et dans un environnement commercial) et les objectifs de l'action publique (tels que les objectifs de politique régionale et sociale). Ces derniers doivent être régis par un cadre réglementaire spécifique pour faire en sorte en particulier qu'une entité commerciale ne se serve pas de ses pouvoirs réglementaires pour désavantager ses concurrents. Les objectifs de l'action publique sont plus explicites dès lors qu'il n'est plus possible de les poursuivre de manière implicite sous le couvert d'un contrôle direct par l'État. N'ayant pas l'intention de procéder à une privatisation à grande échelle, la Finlande a trouvé, grâce à son modèle d'entreprise publique, un moyen relativement efficace de dissocier les fonctions qui doivent l'être obligatoirement. Un autre atout de la méthode finlandaise concerne le traitement des problèmes d'effectifs. Les salariés des entreprises publiques n'ont pas le statut de fonctionnaire, mais sont soumis au droit commun du travail. Il s'agit d'un changement important (mais délicat, comme on peut s'en douter) qui ménage aux entreprises publiques la possibilité d'ajuster leurs effectifs en fonction de la situation du marché.

Jusqu'ici, les réformes ont principalement touché l'administration centrale. Il reste encore beaucoup à faire au niveau des collectivités locales, qui fournissent la plupart des services publics.

### *De profondes réformes ont modernisé l'administration publique centrale*

De vastes réformes ont été menées pour préparer l'administration centrale à son nouveau rôle de facilitateur et plus de prestataire direct de services publics. Il s'est agi de débureaucratiser et de privilégier l'orientation vers le client. La déconcentration et la décentralisation ont joué également un grand rôle. La délégation de pouvoirs a nécessité que le centre dispose de nouveaux moyens de pilotage. Des systèmes de gestion des performances ont été instaurés sur la base de la fixation d'objectifs, du contrôle de la fourniture des services et de l'obligation de rendre compte des résultats. Les procédures budgétaires ont elles aussi été réformées. La budgétisation à moyen terme a été adoptée pour mieux maîtriser les dépenses publiques. Un système de dotation globale aux ministères et aux administrations locales a été mis en place parallèlement à un renforcement des responsabilités de gestion budgétaire et au remplacement du contrôle budgétaire *ex ante* par une évaluation *ex post*. La plus grande autonomie des ministères et des communes a été contestée, certains craignant qu'elle ne nuise à la cohérence de l'action de l'administration centrale. Le gouvernement examine actuellement de quelle façon il pourrait renforcer cette cohérence.

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

### *La libéralisation des marchés de capitaux a joué un rôle clé dans l'évolution de l'économie finlandaise et les réformes se poursuivent*

La libéralisation des marchés de capitaux a joué un grand rôle dans le renouveau de l'économie finlandaise. Elle a commencé à la fin des années 80 avec la suppression du contrôle des prix. Elle s'est poursuivie avec la levée du contrôle des loyers, du contrôle des changes pour les mouvements de capitaux à court terme et du contrôle des emprunts en provenance de l'étranger et avec la suppression de l'interdiction faite aux étrangers de souscrire des parts d'OPCVM finlandais. La libéralisation a continué avec la déréglementation des banques en 1986. La rapidité de la libéralisation a posé quelques problèmes à court terme dans la mesure où la déréglementation des taux débiteurs a conduit à une très forte progression de la consommation et de l'investissement à la faveur de l'expansion du crédit. Le niveau élevé des taux d'intérêt réels et de l'endettement qu'on a cru observer par la suite a accentué la faiblesse de la demande intérieure lors de la récession mondiale du début des années 90. Mais les avantages de la réforme ont été considérables pour la solidité de l'économie à long terme.

D'autres réformes importantes concernant le secteur financier et le marché boursier, prévues ou en cours, doivent assurer l'adaptation du cadre réglementaire et prudentiel au double phénomène d'internationalisation et de concentration (du fait des fusions entre banques et sociétés d'assurances, en particulier). La coopération avec les autres organes de supervision nordiques a été renforcée (la Finlande se singularise en ce que le siège de sa plus grande banque, Nordea, est situé en Suède). Des projets sont en discussion pour modifier la loi sur le marché des valeurs mobilières, la loi concernant les opérations sur options et contrats à terme standardisés et diverses lois connexes dans le but d'améliorer l'adaptabilité et la flexibilité du marché des valeurs mobilières.

### *La gouvernance réglementaire n'a pas été négligée*

La politique de gouvernance réglementaire – c'est-à-dire la politique qui a pour but d'améliorer la capacité de produire des réglementations et des régimes réglementaires adaptés à l'objectif et présentant un bon rapport coût-efficacité – est un moteur de la réforme réglementaire en général et un complément essentiel aux réformes plus spécifiques. La Finlande a mis en place la plupart des dispositifs de nature à promouvoir une réglementation de qualité, mais des progrès doivent encore être accomplis pour que ces dispositifs soient bien ancrés dans la culture réglementaire. La première politique officielle définie en la matière par la Finlande a été adoptée en 1996 et révisée à intervalles réguliers. Elle est globalement conforme à la *Recommandation de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*. Elle a principalement pour objet d'améliorer la qualité des lois (qui jouent un plus grand rôle que les dispositions réglementaires en Finlande). Toutefois, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) remonte à une date bien antérieure, puisque la Finlande a pris les premières mesures dans ce domaine au cours des années 70. L'AIR a débuté par l'obligation d'évaluer l'impact économique de la réglementation, puis elle a été complétée par d'autres évaluations qui n'avaient pas un caractère obligatoire (concernant l'impact social et sanitaire, par exemple). Il existe pour l'élaboration de la réglementation une tradition de transparence qui repose sur une tradition de consultation informelle très ancienne. Un large éventail de méthodes est utilisé, en particulier les auditions et les communications écrites. L'accès à l'information est très satisfaisant. S'appuyant sur la loi concernant la transparence des

activités gouvernementales de 1999, qui impose des normes de transparence élevées, le gouvernement a recours à différents outils parmi lesquels l'Internet.

La Finlande n'adhère que depuis peu à l'idée d'une politique formelle et centralisée de gouvernance réglementaire. Comme de nombreux autres petits pays, elle ne s'est pas dotée d'un organe central chargé de la politique de gouvernance réglementaire ; l'absence de formalisme et la décentralisation sont deux caractéristiques essentielles du contexte finlandais. Néanmoins, deux ministères, le ministère de la Justice et le ministère des Finances, exercent d'importantes missions de contrôle de la qualité. Certains éléments primordiaux d'une gouvernance réglementaire forte sont en place, notamment une approche systématique et la reconnaissance de l'impératif d'amélioration constante. Mais, comme on le verra plus loin, il y a encore beaucoup à faire.

Comme pour l'ensemble des pays de l'UE, la dimension communautaire de la réglementation prend de plus en plus d'importance. Dans le cas de la Finlande, elle a été un élément déterminant de l'ouverture de l'économie. La procédure décisionnelle finlandaise en matière de politiques européennes est très bien organisée. Un comité du Cabinet présidé par le Premier ministre se réunit une fois par semaine pour examiner les principaux problèmes et définir les priorités. Un réseau de comités plus spécialisés veille à une élaboration efficace des politiques et représente les autorités à Bruxelles. Une procédure de coordination fait le lien entre les ministères compétents. La mise en œuvre de la législation de l'UE est assurée de manière rapide et efficace, dans l'ensemble.

## La réforme de la réglementation : les défis futurs

Pour les pays de l'UE, le transfert de la politique monétaire à la Banque centrale européenne et les contraintes imposées en matière budgétaire signifient qu'on ne peut pas utiliser comme dans le passé les finances publiques ou la régulation de la demande. Néanmoins, les mesures au niveau de l'offre et la réforme de la réglementation peuvent contribuer tout particulièrement à la réalisation des objectifs des politiques mises en œuvre. En Finlande, la poursuite de la réforme pourrait avoir une incidence déterminante sur trois secteurs qui joueront un rôle essentiel dans l'adaptation future des structures de l'économie, à savoir les performances du secteur public et des entreprises publiques, de certains secteurs autres que les TIC et du marché du travail. Il convient d'accorder également une attention particulière au cadre général de la gouvernance réglementaire afin de s'assurer du bon rapport coût-efficacité de la réglementation et de son adéquation aux objectifs.

La question la plus cruciale concerne sans doute le rôle de l'État, et plus particulièrement les performances du secteur public. Il est impératif notamment de rendre plus efficace la gestion des services publics au sens strict et des services placés sous le contrôle direct d'une entité publique, surtout au niveau local, où ils se concentrent. Il faut veiller à plus d'efficience dans la prestation des services, *via* une passation plus efficace des marchés publics et une plus vive concurrence pour la fourniture des services fournis par des prestataires privés ; c'est ainsi qu'on réussira à maîtriser les pressions qui s'exercent sur les dépenses publiques (encadré 3). Le rôle de l'État renvoie également aux questions de la propriété étatique et de la gouvernance des entités publiques. Il est tout d'abord indispensable d'établir une délimitation précise entre les secteurs public et privé. Les activités commerciales relèvent en principe du secteur privé. Le recours à une réglementation bien conçue peut garantir que les objectifs de l'action publique, comme la solidarité régionale, continuent d'être pris en compte même si l'instrument qui

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

### Encadré 3. **La fourniture des services publics : améliorer l'efficience**

Un objectif primordial des gouvernements qui réforment leur secteur public est d'améliorer l'efficience. Il s'agit de favoriser les performances économiques en général (par exemple grâce à une baisse des impôts résultant d'une réduction des besoins de financement de l'État) et de promouvoir des objectifs spécifiques comme la qualité des services publics (il est possible d'améliorer les résultats avec les mêmes financements, voire des financements inférieurs). Puisqu'il faut s'attendre, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, à des pressions de plus en plus vives sur les dépenses publiques du fait de l'accélération du vieillissement de la population, les réformes sont d'autant plus impérieuses.

Le problème des services publics qui sont traditionnellement assurés directement par l'État en l'absence de concurrence (comme en Finlande) est que leur valeur ne peut pas être mesurée sur le marché. L'introduction de la concurrence permet d'évaluer les services. On peut alors faire le lien entre les moyens de production (le coût des services) et les résultats en utilisant des techniques de gestion modernes, notamment les nouveaux systèmes de budgétisation et de mesure des performances. Il est également possible de procéder alors à des exercices de benchmarking (entre communes, par exemple, et entre celles-ci et les prestataires de service privés). On peut ainsi dégager des gains d'efficience. Cela soulève évidemment certaines difficultés. Il faut identifier les produits et les résultats mesurables et mettre en place de nouveaux systèmes de réglementation, de gouvernance et de gestion. Mais les difficultés sont surmontables et un nombre croissant de pays de l'OCDE ont déjà avancé dans l'élaboration de nouveaux systèmes efficaces de gestion des services publics.

Les services publics peuvent être ouverts à la concurrence tout en restant sous le contrôle direct de l'État. Selon cette approche, les services continuent d'être fournis directement aux consommateurs par l'État. La concurrence est introduite par le biais d'appels d'offres auprès des prestataires de service privés, qui sont lancés par l'État. L'organisme public qui fournissait antérieurement les services peut également soumissionner pour la fourniture des services dans le cadre du nouveau dispositif. Dans ce cas, la neutralité de la concurrence est un facteur primordial. Il faut en effet s'assurer que l'organisme public ne bénéficie pas d'un avantage compétitif déloyal par rapport à ses concurrents du secteur privé, en veillant par exemple que les prix reflètent les coûts.

Une autre possibilité est que l'État se retire entièrement de la prestation directe de services aux consommateurs. Il appartient aux consommateurs et pas à l'État de choisir le prestataire de services. La réglementation a alors pour but de faire en sorte que les normes applicables aux services ainsi que d'autres objectifs de l'action publique continuent d'être respectés.

assure la fourniture des services appartient au secteur privé. La gouvernance des entités qui restent publiques a également une grande importance. Il faut s'attacher à promouvoir un gouvernement d'entreprise efficace et offrir des chances égales aux entreprises privées en concurrence avec les entreprises publiques. Il est encourageant de constater que la Finlande (à la différence de nombreux autres pays de l'OCDE) s'est engagée dans de larges réformes de « deuxième génération », qui portent essentiellement sur la mise en place d'un nouvel « État régulateur » établissant une nette distinction entre la propriété et la régulation, et qui s'attaquent aux questions de gouvernement d'entreprise. Mais il s'agit d'un chantier en cours.

### 1. *Le secteur public demeure important et relativement inefficace, ce qui nuit à la performance d'ensemble*

Malgré de profondes réformes, le secteur public demeure important et relativement inefficace. Cette situation mérite d'être mise en perspective. La quasi-totalité des services de santé, éducatifs et sociaux en Finlande sont financés sur les deniers publics (par l'impôt). Les problèmes de productivité du secteur public sont loin d'être propres à la Finlande. Néanmoins, le secteur public nuit sensiblement à la performance économique d'ensemble et il existe des possibilités d'améliorer l'efficience. Le coût d'opportunité pour l'économie d'un vaste secteur public inefficace est considérable. La charge fiscale est plus lourde qu'elle devrait l'être, ce qui risque de nuire à l'esprit d'entreprise et à l'investissement direct étranger. Les dépenses publiques sont plus élevées qu'elles devraient l'être, ce qui soulève un problème majeur dans l'optique de la prudence budgétaire qui s'imposera dans le futur pour faire face au vieillissement de la population. Les gains d'efficience permettraient également de limiter la taille du secteur public sans nuire à la fiabilité, à la sécurité et à la qualité des services.

### *Quels sont les domaines où la réforme réglementaire peut être particulièrement utile ?*

#### *Il faut intensifier l'effort pour accroître l'efficience et intensifier la concurrence au niveau local, en accordant une importance particulière aux marchés publics*

La gestion des services publics fournis au niveau local est un dossier essentiel. Les réformes ne semblent pas avoir être parvenues jusqu'à ce niveau d'administration, auquel incombe la fourniture d'une grande partie des services. Les missions non assorties de crédits posent un problème, car elles obligent les communes à fournir plus de prestations sans financements supplémentaires. En fait, ces contraintes devraient favoriser une solution reposant sur une plus grande efficience. L'Autorité finlandaise de la concurrence accorde actuellement une attention particulière aux services publics locaux. Plusieurs évolutions positives sont à noter. Une enquête récente montre que de nombreuses communes commencent à exercer leur droit d'acheter des services sur le marché, leur préoccupation étant d'accroître la productivité face au vieillissement de la population et à l'augmentation des dépenses de santé et de prise en charge des personnes âgées. Mais l'externalisation n'est pas très répandue. La fixation des prix des services fournis par les communes manque de transparence. Il est indispensable de mieux comprendre et justifier les coûts des services. On pourrait ainsi comparer les écarts de coûts de production entre les prestataires privés et les communes.

Comme le préconisait l'*Étude économique de la Finlande* publiée par l'OCDE en 2003, les communes doivent pouvoir se positionner davantage comme acheteurs de services. Dans cette optique, les marchés publics sont fondamentaux. Le cadre en place paraît relativement solide. La Finlande applique les directives de l'UE sur les marchés publics et l'Accord sur les marchés publics de l'OMC. La législation relative aux marchés publics applicable aux niveaux d'administration central, régional et municipal pose les principes fondamentaux de transparence, de non-discrimination et d'égalité de traitement et soumet tous les marchés publics, quel que soit leur montant, à la concurrence par le biais d'appels d'offres. Mais on constate certaines déficiences et l'attribution des marchés publics semble parfois privilégier les contrats à long terme avec les prestataires en place, phénomène encouragé, consciemment ou non, par la tradition consensuelle qui tend à favoriser les entités finlandaises. La réglementation des marchés publics n'est pas toujours

respectée et la procédure d'appel d'offres n'est pas toujours appliquée. Pour développer l'externalisation, il faut aussi renforcer la neutralité de la concurrence entre les prestataires de services privés et les régies communales pouvant se trouver en concurrence avec les entreprises privées.

### *L'efficience des services publics pourrait être améliorée sans que leur qualité en souffre*

Le *système de santé* pourrait probablement être plus efficient sans compromettre la qualité des soins. Les écarts considérables de coût de la santé par habitant d'une région à l'autre ont une incidence négative sensible sur la productivité globale. Les dépenses de santé ont déjà été réduites pour des raisons budgétaires sans que cela ait une incidence négative sur la qualité. Le gouvernement estime lui-même que des progrès pourraient être accomplis. Plusieurs mesures sont actuellement à l'étude (la mise en place d'incitations financières pour les professionnels de la santé, par exemple). Il convient d'avancer dans cette voie.

*L'éducation et la formation* sont d'un bon niveau, mais pourraient être plus efficientes et mieux adaptées aux besoins du marché du travail. L'enseignement général obligatoire et l'enseignement professionnel jouent un rôle essentiel dans le système en place. Les performances du système sont bonnes pour l'enseignement supérieur et excellentes pour l'enseignement secondaire. Mais les coûts du système éducatif sont parmi les plus élevés de l'UE. La durée des études y contribue. Le capital humain est un facteur de croissance primordial dans tous les pays, mais surtout dans les économies à forte intensité de savoir, et il convient de remédier à ces faiblesses relatives du système finlandais. Des incitations sont nécessaires pour encourager, par exemple, les étudiants à choisir des programmes mieux adaptés aux conditions du marché du travail, et un système de contribution des étudiants serait justifié dans certains cas (pour plusieurs types d'études et pour les études longues). En dépit de l'importance accordée à la formation professionnelle, les résultats sont médiocres et appellent également une attention particulière.

L'*Étude économique de l'OCDE* de 2003 préconise l'application des techniques modernes de gestion publique à l'ensemble des services publics dans le domaine de la santé, de l'éducation et des services sociaux. Une définition explicite des fonctions et des finalités des politiques est indispensable pour que les objectifs de dépenses soient clairs et précis. Le recours au benchmarking doit être plus systématique et régulier.

## *2. Le rôle de l'État-actionnaire et la gestion des entreprises publiques méritent une attention particulière*

Les entreprises publiques (ce terme englobe les entreprises d'État et les entreprises à capitaux publics) méritent également une attention particulière. Le gouvernement est conscient de ce problème. Le projet « L'état et les marchés » de l'Autorité finlandaise de la concurrence examine les questions de concurrence que soulève la transformation progressive des services publics en activités commerciales.

## *Quels sont les domaines où la réforme réglementaire peut être fructueuse ?*

### *Un cadre délimitant précisément le secteur privé et le secteur public serait très utile*

La première question concerne la dimension des activités qui relèvent de l'État. La délimitation actuelle entre le secteur privé et le secteur public est-elle la bonne ? La Finlande a généralement préféré à la privatisation générale la transformation progressive

en activités commerciales des services fournis par les entreprises publiques. Mais il est clair que dans le cas d'activités incontestablement concurrentielles ne comportant aucune fonction réglementaire sensible ou aucune fonction de service public, l'aboutissement est la privatisation. Cette solution garantit qu'une plus grande partie de l'économie puisse améliorer son efficience en étant pleinement confrontée à la concurrence sur un marché ouvert. La Finlande ne dispose pas de cadre précis pour les décisions de privatisation. Le débat de fond sur le degré de contrôle souhaitable de l'État reste très limité et il n'existe aucune politique générale (la Finlande n'est pas le seul pays de l'OCDE dans ce cas). Les gouvernements ne sont ni farouchement opposés ni idéologiquement favorables à la privatisation. Elle est décidée au cas par cas. Son champ d'application possible est également limité, car le Parlement est fortement influencé par l'opinion des syndicats, qui considèrent le contrôle de l'État comme une protection contre les suppressions d'emplois, relativement onéreuse pour le contribuable. Un cadre d'orientation des décisions plus large et plus cohérent serait d'une grande utilité. Il pourrait inclure une analyse coût-avantages susceptible de guider les décisions sur l'opportunité de la privatisation. La situation des marchés d'actions est évidemment un facteur pratique essentiel.

*Il faut examiner de plus près la question de la gouvernance des entités publiques*

Un problème sérieux a été créé par les réformes qui ont mis en place les entreprises publiques : l'État détient aujourd'hui de fortes participations dans des entreprises en concurrence avec le secteur privé (voir le chapitre 5). À la fin de 2001, le montant total des participations de l'État était estimé à plus de 20 milliards d'EUR. De nouvelles opérations de transformation en sociétés commerciales sont prévues. Il est indispensable d'assurer une gestion très rigoureuse des participations de l'État lorsqu'elles revêtent une telle ampleur, afin d'éviter une discrimination à l'encontre des sociétés privées et de renforcer les pressions de nature à améliorer l'efficience des entités publiques. Les risques de position dominante et de pratiques anticoncurrentielles qu'entraîne la présence d'entités publiques sur le marché pourraient s'accentuer. En effet, les entités publiques peuvent jouir, par rapport aux sociétés privées, d'un avantage concurrentiel déloyal qui peut se concrétiser de différentes manières : par des subventions si l'entreprise publique n'est pas soumise à une discipline budgétaire stricte, par des bilans sous-évaluant les actifs, par une fiscalité avantageuse ou par des garanties émanant de l'État qui limitent le risque d'emprunt. Pour les entreprises privées, la neutralité de la concurrence (égalité des chances) est essentielle.

La gouvernance des entités demeurant sous le contrôle de État nécessite donc une attention particulière. Certaines orientations politiques et la lenteur des décisions peuvent nuire à leur efficience. Le gouvernement doit décider du degré de contrôle qu'il entend exercer sur le plan stratégique et mettre en place des structures de gouvernance adaptées. On notera également que la juxtaposition de la propriété de biens économiques et de l'exercice de fonctions réglementaires fait courir le risque que la réglementation favorise les entités publiques. La Finlande (contrairement à la Norvège, par exemple) continue de confier à un même ministère, en général, les fonctions réglementaires de l'État et ses missions de propriétaire de biens économiques. Des réformes ont été proposées, mais aucune décision n'a été prise pour le moment.

### *Il faut faire jouer un plus grand rôle à la politique de la concurrence*

Assurer l'égalité des chances entre les entités publiques et les sociétés privées exige des mesures plus concrètes que la définition d'une liste de problèmes spécifiques. Il est indispensable de considérer la neutralité de la concurrence dans une optique beaucoup plus large pour tenir compte de problèmes qui ne peuvent pas être identifiés facilement ou peuvent apparaître ultérieurement. Les dispositions du droit de la concurrence concernant l'abus de position dominante revêtent une importance toute particulière. La loi finlandaise sur la concurrence contient en outre une disposition intéressante. Elle stipule qu'« une restriction censée avoir des effets négatifs en ce sens qu'elle réduit l'efficience, empêche ou entrave une conduite appropriée des affaires favorisant une concurrence saine et efficace » peut être proscrite même si elle n'est pas expressément interdite par une autre disposition de la loi. Elle n'a pas été souvent invoquée puisque la Finlande a ajouté de larges interdictions comparables à celles de l'UE en 1992, mais l'Autorité finlandaise de la concurrence l'a mise en avant pour justifier des réformes. Dans son projet « L'État et les marchés », l'Autorité finlandaise de la concurrence a déterminé les conditions permettant de garantir la neutralité de la concurrence. Elle a en outre enquêté sur certaines activités d'entreprises publiques comme le négoce de céréales ou les services météorologiques. Ces efforts doivent être poursuivis. Il serait même souhaitable d'instaurer un cadre précis garantissant la neutralité de la concurrence (comme dans d'autres pays de l'OCDE ; voir le chapitre 5).

## *3. Les performances de certains marchés de produits pourraient être améliorées, mais elles sont freinées par une réglementation inefficiente et une concurrence insuffisante*

Certains marchés de produits n'ont pas encore été très influencés par la libéralisation et leurs performances pourraient être améliorées.

Le problème se pose dans plusieurs secteurs importants. Si aucune mesure n'est prise pour remédier à la réglementation inutile ou à l'insuffisance de concurrence, les conséquences pour les performances économiques et pour la résistance de l'économie aux chocs externes peuvent être préjudiciables. Aucune économie ne peut se permettre de miser sur un seul cheval. Ce n'est pas, tant s'en faut, l'attitude adoptée par la Finlande, mais le fait qu'elle soit très dépendante du secteur des TIC (et d'une seule entreprise) devrait la conduire à s'interroger davantage sur les conséquences d'une telle situation pour la stabilité et la croissance économique future. Il n'est pas certain que la contribution du secteur des TIC à la production totale et la croissance de la productivité soit aussi marquée à l'avenir que dans la seconde moitié des années 90, même si elle demeure substantielle. Il faut améliorer les performances d'ensemble afin de limiter les risques auxquels l'économie finlandaise est exposée du fait de sa dépendance par rapport au secteur des TIC.

Dans cette optique, une action plus vigoureuse et plus stratégique est nécessaire pour identifier les secteurs relativement fermés qui évoluent lentement et trouver des solutions. L'ouverture à la concurrence de certaines activités protégées dans le passé a été très bénéfique pour les performances de ces secteurs de l'économie. Cela doit encourager la Finlande à poursuivre dans cette voie.

Le *secteur du commerce de détail* est très concentré. Deux groupes de distribution, le Groupe-K et le Groupe-S, représentent ensemble presque 70 % du secteur finlandais des biens de consommation courante. Le nombre de points de vente est relativement limité et ces grandes surfaces semblent avoir une efficience médiocre (les prix sont élevés). Les

restrictions réglementaires concernant notamment le régime d'occupation des sols et la limitation des heures d'ouverture des magasins sont susceptibles de ralentir le développement de la concurrence. Les dérogations accordées à certains magasins pour les heures d'ouverture ont clairement pour but de protéger de la concurrence plusieurs secteurs de la distribution. L'expérience d'autres pays qui ont libéralisé les heures d'ouverture (comme la Suède et les Pays-Bas) montre que ces mesures font baisser les prix, augmentent l'emploi et améliorent la productivité du travail. Toutefois, une chaîne de magasins étrangère pratiquant des prix bas a été la première à pénétrer ce marché en 2002. La vente de boissons alcoolisées est un segment du commerce de détail qui est particulièrement protégé. La société publique Alko, qui a 301 points de vente et 140 guichets de commande par correspondance, bénéficie d'un monopole légal réglementé pour la distribution au détail de boissons alcoolisées. Bien que ses activités de production et de vente en gros aient été dissociées de la distribution, il pourrait y avoir un abus de position dominante sur les marchés de gros et à l'importation.

Le *secteur du bâtiment* est lui aussi très concentré, les prix sont élevés et la concurrence est difficile. La médiocre qualité des règles d'urbanisme au niveau local et la lenteur de la procédure de délivrance des permis de construire sont un handicap. Les obstacles administratifs et réglementaires à l'entrée sur le marché nuisent à la création d'entreprises dans le bâtiment. Le secteur du bâtiment est inefficient. La productivité de la main-d'œuvre n'a guère progressé dans les années 90. Le prix des logements neufs et les loyers correspondants sont élevés par rapport à la qualité, dans un contexte de pénurie. Cette situation laisse supposer qu'il existe des ententes.

*Les pharmacies* sont protégées par une réglementation spécifique et opèrent sur un marché relativement peu concurrentiel. Elles ont besoin d'une autorisation et une liste de prix maxima fixe les prix effectifs du marché. Les tentatives faites par l'Autorité finlandaise de la concurrence pour introduire un système plus concurrentiel n'ont pas abouti, en partie parce que la concurrence n'est pas le seul facteur à prendre en considération et que l'aspect redistributif et le souci d'équité sont d'autres facteurs importants.

Le *secteur agricole* demeure le secteur le plus réglementé et le plus protégé du fait de l'application de droits de douane et de subventions dans le cadre de la Politique agricole commune de l'UE et du fait des aides environnementales de l'UE, du soutien de l'UE aux zones les plus défavorisées et des aides nationales (qui sont censées être des aides transitoires en faveur des agriculteurs). L'adoption de la PAC, qui a remplacé le système finlandais d'aides à la production encore plus élevées, a été à l'origine de changements considérables : la production, les prix et l'emploi agricoles ont nettement diminué. La part de l'agriculture dans le PIB est en baisse (3.5 % en 2000), mais les subventions restent globalement très élevées. Elles représentent un plus fort pourcentage du revenu des agriculteurs que dans les autres pays de l'UE. Les aides attribuées sont en partie liées à des objectifs régionaux et environnementaux, mais comme l'OCDE l'a déjà souligné, d'autres moyens moins onéreux et créant moins de distorsions pourraient permettre de réaliser ces objectifs.

La Finlande s'est illustrée par des mesures précoces dans le domaine des télécommunications et de l'électricité, mais la libéralisation d'autres industries de réseau importantes est bien moins impressionnante. Des initiatives sont en cours, mais aucun caractère d'urgence ne semble prévaloir et dans bien des secteurs la concurrence ne joue

pas efficacement. En même temps, des problèmes d'efficience se posent dans certains secteurs où les prix sont plus élevés qu'ils devraient l'être.

Le *secteur de la poste* concilie d'une manière inhabituelle une ouverture complète du marché *de jure* (qui va beaucoup plus loin que les conditions minimales requises par l'UE) et la continuité d'une prédominance *de facto* de Posti, deuxième employeur de Finlande, qui conserve le monopole du courrier postal. L'entrée sur le marché est très difficile et le cadre réglementaire n'est pas encore bien adapté pour promouvoir la concurrence. Les obligations de service pour les entrants sur le marché, en particulier, sont très lourdes. Néanmoins, la menace de concurrence semble susciter la vigilance de Posti, société dynamique et rentable fournissant des services de qualité.

Les premières mesures ont été prises pour promouvoir la concurrence et le choix du consommateur dans le *secteur du gaz naturel*, mais des progrès doivent encore être accomplis. Les importations de gaz de la Finlande proviennent exclusivement de la Russie. Gasum (société dans laquelle l'État détient une participation de 24 %) est le seul importateur. Les consommateurs (le gaz est principalement utilisé dans l'industrie et les installations de cogénération) ne peuvent pas importer de gaz directement, un marché secondaire s'étant toutefois créé récemment pour les transactions sur les volumes de gaz non utilisés. La loi de 2001 sur le gaz naturel favorise de nouveaux changements. Elle prévoit la dissociation de l'approvisionnement et du réseau et elle met en place un nouveau système de fixation des prix. Toutefois, une étude récente – dont les conclusions n'ont sans doute rien d'étonnant – fait état du mécontentement des consommateurs face à l'absence d'autres fournisseurs et d'autres sources d'approvisionnement.

La réforme du *secteur de l'eau et de l'assainissement* progresse lentement. Composé actuellement de plusieurs centaines de sociétés et coopératives municipales, ce secteur a tendance néanmoins à s'orienter vers la création de sociétés indépendantes de droit commercial. Les communes sont tenues de séparer la comptabilité de la gestion de l'eau et celle de leurs autres activités, et la tarification des services doit se conformer à la directive sur l'eau de l'UE, qui exige la prise en compte de l'intégralité des coûts dans le prix de l'eau. Néanmoins, les pressions exercées par la concurrence sont faibles et on pourrait améliorer l'efficience. Les écarts de productivité, de qualité de l'eau et de prix entre les sociétés du secteur sont très marqués. La nouvelle loi sur les services de l'eau tente de remédier aux lacunes et devrait contribuer à plus d'efficience.

L'importance du secteur des transports (de marchandises et de voyageurs) tient à la géographie et à la démographie de la Finlande. Des progrès sont nécessaires dans le *secteur du transport de voyageurs*. Les transports ferroviaires sont publics et les services continuent de fonctionner en grande partie comme un monopole. L'efficience est faible et les prix sont élevés par rapport à la qualité des services. Une ouverture partielle du marché, prévue pour 2003, dissociera également les services ferroviaires du réseau. Dans le transport aérien, la concurrence est limitée (Finnair, détenue à 92 % par l'État, et deux petites sociétés). Une étude récente met en lumière les nombreux obstacles à l'entrée sur le marché nordique du transport aérien et la forte influence de l'État (elle signale également des pratiques collusoires entre les quatre sociétés nordiques pour les prix et d'autres éléments). La situation n'est pas satisfaisante pour les taxis, en raison des restrictions à l'entrée, de la lourdeur de la réglementation et de la fixation des prix par l'État Le marché du transport par autocar est plus satisfaisant. Il n'y a aucune restriction à l'entrée sur le marché (en dehors de l'obligation d'être titulaire d'une licence attestant la qualification

professionnelle du prestataire) et de nombreux petits prestataires sont présents sur le marché. Les dispositions en vigueur réglementent les prix dans une certaine mesure, mais les tarifs baissent. Le secteur du *transport routier de marchandises*, qui a été libéralisé en 1991, se porte relativement bien. En dehors d'un code de la route plus sévère que la moyenne de l'UE, le secteur comporte moins de restrictions que les autres pays de l'UE. Le marché comprend une multitude de petits acteurs.

### *Quels sont les domaines où la réforme réglementaire peut être particulièrement fructueuse ?*

#### *La politique de la concurrence doit retrouver l'importance qu'elle a eue dans le passé en ce qui concerne la politique réglementaire et l'évolution des marchés*

Il y a de bonnes raisons de penser que la concurrence contribue à améliorer les performances économiques (encadré 4).

#### Encadré 4. **Ouverture et performance des marchés par branche d'activité**

Les performances en termes de production, de productivité du travail, de prix à la production et d'emploi de différentes branches en Finlande montrent que le renforcement de la concurrence a une influence positive et appréciable. La comparaison des performances de différentes branches sur la période 1990-2000 fait apparaître des écarts par rapport aux performances moyennes nationales. Elle indique que les performances des secteurs libéralisés ou ouverts à la concurrence (y compris ceux dans lesquels la libéralisation est encore relativement limitée comme celui du gaz) ont été supérieures à la moyenne en fin de période. En revanche, l'augmentation de la productivité du travail est plus faible et les prix sont plus élevés dans les secteurs où le développement de la concurrence a été limité. Même si l'on tient compte du fait que la réforme n'était pas le seul facteur en jeu, l'analyse semble clairement indiquer que la libéralisation est une mesure efficace pour stimuler les performances. Cette comparaison donne l'occasion d'examiner de plus près les secteurs où la croissance de la productivité du travail est plus faible et où les prix sont plus élevés (le commerce de détail, les transports, le bâtiment et certains services professionnels ou publics). Une concurrence insuffisante peut être à l'origine de ces difficultés.

L'analyse montre également que dans les secteurs où la productivité est relativement forte et l'augmentation des prix relativement faible (ou négative), la croissance de la production et de l'emploi est relativement rapide. En l'absence d'autres facteurs, ceci implique qu'un plus grand degré de productivité de la main-d'œuvre dans un secteur donné a pour conséquence la baisse des prix, et donc l'accroissement de la production et de l'emploi. Les effets sur la production et l'emploi sont positifs (le moment venu) parce que l'augmentation initiale de la productivité du travail (liée à une réduction de l'emploi) est finalement compensée par des effets de revenu réel ou de substitution de prix. Ceci étant, l'intensité en capital ou en travail du secteur est importante dans la phase initiale. Les réformes engagées dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre risquent d'entraîner de nombreuses suppressions d'emplois à court terme tandis que la productivité augmentera, et un temps d'attente relativement long sera nécessaire avant que les effets positifs de revenu réel ou de substitution de prix se fassent sentir. Mais, à long terme, l'effet de revenu réel peut être substantiel en raison de la forte part que représentent les services à forte intensité de main-d'œuvre dans les dépenses de consommation.

Les tableaux 2 et 3 illustrent cette analyse.

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

Tableau 2. **Productivité du travail, prix, production et emploi par secteur, 1980-2000**

| | Taux de croissance moyen de la productivité du travail | | Taux moyen d'augmentation des prix à la production | | Part dans l'emploi (%) | | | Part dans le PIB (%) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1980/90 | 1990/00 | 1980/90 | 1990/00 | 1980 | 1990 | 2000 | 1980 | 1990 | 2000 |
| **Ensemble des secteurs** | | | | | | | | | | |
| Agriculture, chasse, sylviculture et pêche | 3.6 | 5.2 | 6.3 | –2.6 | 13.6 | 8.9 | 6.2 | 9.3 | 6.4 | 3.5 |
| Industries extractives | 10.4 | 1.8 | –0.3 | –2.5 | 0.4 | 0.3 | 0.2 | 0.6 | 0.4 | 0.2 |
| Industries manufacturières | 4.6 | 6.4 | 4.7 | 0.1 | 24.7 | 20.3 | 20.1 | 27.4 | 22.4 | 25.7 |
| Électricité, gaz et eau | 3.7 | 5.8 | 3.2 | 0.2 | 1.1 | 1.0 | 0.8 | 2.8 | 2.1 | 1.7 |
| Bâtiment | 1.0 | 0.4 | 9.0 | 3.2 | 7.5 | 8.3 | 6.9 | 6.6 | 7.7 | 5.7 |
| Commerce, restaurants et hôtels | 2.6 | 1.8 | 6.0 | 2.1 | 15.2 | 16.2 | 15.5 | 13.1 | 12.9 | 11.2 |
| Poste et télécommunications | 5.9 | 10 | 3.6 | –1.0 | 1.9 | 2.1 | 2.2 | 1.9 | 2.1 | 3.1 |
| Transports et entreposage | 2.3 | 3.1 | 6.7 | 2.1 | 5.2 | 5.3 | 5.4 | 6.8 | 6.7 | 7.1 |
| Services financiers, affaires immobilières, services fournis aux entreprises | 0.4 | 1.8 | 7.6 | 3.5 | 6.2 | 8.9 | 10.5 | 13.7 | 17.4 | 21.3 |
| Services fournis à la collectivité, services sociaux et services personnels | 0.5 | 0.2 | 9.5 | 2.8 | 24.2 | 28.6 | 32.2 | 17.7 | 21.9 | 20.4 |
| Total | 2.7 | 3.2 | 6.7 | 1.7 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| **Industries spécifiques** | | | | | | | | | | |
| Équipements de communication | 9.5 | 21 | 6.4 | –6.4 | 0.4 | 0.5 | 1.7 | 0.3 | 0.8 | 5.1 |
| Équipements électriques et optiques | 7.6 | 15 | 5.0 | –3.8 | 1.7 | 1.7 | 3.0 | 1.5 | 2.1 | 6.4 |
| Intermédiation financière | 4.7 | 5.1 | 6.6 | 3.1 | 17.1 | 29.9 | 28.2 | 3.3 | 4.6 | 4.2 |

Tableau 3. **Résumé**

| | |
|---|---|
| Augmentation de la productivité + baisse des prix | Électricité, gaz, eau, télécommunications, équipements de communication, équipements électriques et optiques |
| Augmentation de la productivité + augmentation des prix | Intermédiation financière |
| Baisse de la productivité + augmentation des prix | Bâtiment, commerce, restaurants, hôtels, transports, services financiers, immobilier, services fournis aux entreprises, services fournis à la collectivité, services sociaux et services personnels |
| Augmentation de la production + croissance de l'emploi | Transports, télécommunications, équipements de communication, équipements électriques et optiques, services financiers et immobiliers, services fournis aux entreprises, services fournis à la collectivité, services sociaux et services personnels |
| Augmentation de la production + baisse de l'emploi | Électricité, gaz, eau, commerce, restaurants, hôtels |
| Baisse de la production + baisse de l'emploi | Intermédiation financière |

Productivité = différence entre les taux de croissance moyens de la productivité du travail par branche d'activité et l'économie dans son ensemble dans les années 90.
Prix = différence entre les taux de croissance moyens des prix à la production par branche d'activité et l'économie dans son ensemble dans les années 90.
Production = différence entre la part d'un secteur d'activité dans le PIB total en 1990 et 2000.
Emploi = différence entre la part d'un secteur d'activité dans l'emploi total en 1990 et 2000.
*Source :* OCDE.

La forte impulsion des années 90 en faveur de la déréglementation d'une économie surréglementée et de la substitution des principes de marché au nationalisme économique s'est affaiblie. La procédure officielle de consultation de l'Autorité finlandaise de la concurrence semble être tombée en désuétude et son rôle dans le processus de réforme

s'amenuise au fil du temps. L'Autorité finlandaise de la concurrence ne semble pas être solidement intégrée au processus de décision. L'instruction donnée aux ministères de consulter l'Autorité avant d'adopter une réglementation susceptible de restreindre la concurrence n'est plus observée de manière systématique et rigoureuse. Les restrictions générales les plus manifestes comme le contrôle des prix ont été supprimées et les ministères ont vraisemblablement des difficultés à comprendre comment leurs propositions sont susceptibles d'affecter les marchés. De son côté, l'Autorité a réagi en s'ouvrant de nouvelles possibilités de communication et en participant à de nombreux groupes de travail et comités pour être présente dans la phase initiale des discussions. Mais ces efforts doivent aller de pair avec la volonté des ministères de suivre ses recommandations et de demander son avis. Il est indispensable de renforcer la promotion de la concurrence, même si cette tâche est aujourd'hui particulièrement complexe. La mise en place récente d'une unité spécialement chargée de la promotion de la concurrence et dotée de ressources substantielles est une bonne initiative de l'Autorité finlandaise de la concurrence

Outre son influence sur le processus général d'élaboration des politiques, la politique de la concurrence doit accorder une attention particulière aux contraintes réglementaires et aux restrictions imposées aux marchés dans plusieurs secteurs importants tels que le bâtiment et les travaux publics. L'Autorité finlandaise de la concurrence a un grand rôle à jouer dans ce domaine, pour la définition des règles à appliquer en matière d'attribution des marchés publics et pour l'examen des pratiques collusoires. Elle doit également continuer d'utiliser le contrôle des fusions pour éviter les positions dominantes.

### *Les obstacles réglementaires au commerce extérieur et à l'investissement exigent d'autres efforts*

La Finlande accorde une large place à l'ouverture de ses marchés et à la liberté des échanges au sein de l'UE et avec le reste du monde. Mais ses performances commerciales actuelles sont largement tributaires du secteur des TIC. Les potentialités d'autres secteurs sont négligées en partie à cause de la réglementation qui nuit à leur développement. La participation de la Finlande à l'UE et aux initiatives internationales de normalisation ne produisent pas tous leurs effets en raison du maintien de nombreuses normes nationales (souvent destinées à protéger les consommateurs), qui constituent un net obstacle technique aux échanges. Le résultat est que l'économie finlandaise reste en grande partie protégée de la concurrence étrangère. L'Association finlandaise de normalisation continue d'appliquer plus de 15 000 normes nationales.

La passation des marchés publics soulève plusieurs problèmes. Les marchés publics sont ouverts à la concurrence étrangère et aucune violation n'a été relevée. Toutefois, les faits montrent que les autorités finlandaises privilégient les entreprises nationales au détriment des fournisseurs étrangers, même si les éléments d'ordre géographique ou institutionnel jouent vraisemblablement un rôle. Subdivisés en plusieurs projets de petite dimension, les grands projets présentent, par exemple, moins d'intérêt pour les fournisseurs étrangers.

Les investissements directs étrangers sont relativement faibles, ce qui est surprenant pour un pays pratiquant l'ouverture des marchés. La dimension de politique commerciale ne joue pas un grand rôle dans l'élaboration de la réglementation, et en réalité elle n'est guère prise en considération. Les autorités chargées de la politique commerciale ne sont pas systématiquement associées à l'élaboration de la réglementation, ce qui signifie que

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

les questions liées aux échanges et à l'investissement ne sont pas systématiquement prises en compte. Une lacune du processus d'élaboration de la réglementation tient à ce que l'ensemble des coûts et avantages des projets de réglementation n'est pas évalué avec précision, ce qui peut avoir des effets particulièrement négatifs sur les échanges. L'AIR prend rarement en compte les échanges en particulier. Les étrangers peuvent être défavorisés par le fait que la consultation lors de l'élaboration de la réglementation n'est pas obligatoire mais informelle et qu'elle est principalement axée sur les parties prenantes nationales (à travers les comités chargés des dossiers de l'UE au sein de l'administration, les associations professionnelles, les syndicats, etc.).

### *Une plus grande attention doit être accordée aux créateurs d'entreprises et aux PME, et des efforts doivent être accomplis pour bien identifier les difficultés qui semblent continuer à entraver leur développement*

Des mesures substantielles en faveur des PME et des créateurs d'entreprises ont été mises en place. Le projet qui a été lancé en 2000 pour promouvoir la création d'entreprises porte entre autres sur les charges administratives. L'administration électronique est une priorité, comme le montrent le vaste projet engagé en 1997 pour promouvoir les échanges de données informatisées entre les entreprises et l'administration (concernant les déclarations de TVA et déclarations de revenus), de même qu'une décision du gouvernement de 1998 qui vise à développer les transactions et services électroniques. En 2002, un nouveau portail Internet a été lancé pour les créateurs d'entreprises, les nouveaux exportateurs et les entreprises voulant obtenir des aides dans le domaine de la recherche-développement. Des guichets uniques (points service pour les entreprises) ont été créés dans les régions pour faciliter la délivrance d'autorisations et promouvoir l'information et la formation. Une nouvelle loi sur les déclarations des entreprises a été adoptée pour simplifier la fourniture d'informations. On a également simplifié les formalités administratives et comptables. Une nouvelle loi sur les sociétés favorise les petites entreprises et les aides à l'investissement. Un rapport du ministère de l'Industrie et du Commerce de 2002 montre que les mesures mises en œuvre ont allégé les charges administratives pour les PME.

Toutefois, en dépit de ces mesures, le nombre de créations d'entreprises est plus faible en Finlande que dans les autres pays de l'OCDE. La taille du secteur des services publics et le fait que des pans entiers de l'économie demeurent relativement fermés à la concurrence peuvent être des facteurs non négligeables. Les efforts déployés pour ouvrir davantage la production de services publics à la concurrence au niveau local devraient contribuer à faire évoluer les choses. Il convient d'accorder une attention particulière aux aspects suivants pour améliorer les performances : l'accès aux programmes de recherche-développement, la formation et le renforcement des efforts entrepris dans le domaine de la simplification administrative. Il faudrait examiner soigneusement l'ensemble des difficultés que les PME peuvent être amenées à rencontrer.

### *Il faudrait s'attaquer aux réglementations inutiles et à l'absence relative de concurrence dans certains secteurs*

De nombreuses difficultés qui nuisent à l'amélioration des performances dans des secteurs clés pourraient être éliminées ou au moins minimisées sans compromettre nécessairement d'autres objectifs comme l'équité régionale ou sociale. Dans le secteur du commerce de détail, par exemple, le cadre réglementaire pourrait encourager la création

de petits commerces spécialisés dans les zones non rurales. Le régime d'autorisation semble appeler un réexamen. En dépit des réformes des années 90, les procédures et autorisations administratives liées à l'entrée sur certains marchés (notamment les services financiers, les services de restauration, les services dans le domaine des voyages et du tourisme) ne favorisent pas les nouvelles entrées. Dans les industries de réseau, les cadres réglementaires doivent être davantage axés sur les marchés. Dans le secteur postal, par exemple, caractérisé par d'importants obstacles naturels à l'entrée, il faut faciliter la pénétration du marché. Dans le secteur du gaz naturel, il faut soumettre la fourniture et l'approvisionnement à la concurrence. Dans le secteur de l'eau, les évaluations comparatives devraient faire apparaître d'amples possibilités de réduction des coûts et donc des prix.

### *4. Le marché du travail doit être réformé, étant donné son rôle déterminant dans les résultats globaux de l'économie*

Une attention particulière doit être accordée au marché du travail à plusieurs titres. Une réforme est indispensable pour des raisons sociales et pour résorber les disparités régionales très marquées dans le domaine de l'emploi. Il s'agit d'un volet essentiel de l'allégement de la charge fiscale. La productivité du travail est également une composante essentielle de la performance d'ensemble. Elle contribue tout particulièrement au bon fonctionnement des marchés de produits (encadré 5). La Finlande doit par exemple rester un centre d'excellence dans la téléphonie mobile, ce qui suppose à l'avenir une offre dynamique de main-d'œuvre qualifiée.

### Encadré 5. **Effets croisés de la réglementation des marchés des produits, du marché du travail et des marchés financiers**

Les marchés de produits, le marché du travail et les marchés financiers sont interdépendants de plusieurs façons. La réglementation d'un de ces marchés peut stimuler ou freiner les performances des autres marchés. Plusieurs études ont été réalisées sur ces effets croisés. Les imperfections dans le fonctionnement des marchés financiers qui ont pour effet de restreindre les capitaux à risque disponibles peuvent limiter l'innovation, ce qui a une incidence négative sur la compétitivité et ralentit la création d'emplois. La réglementation des marchés de produits a un impact sur les salaires, l'emploi et la sécurité de l'emploi (les avantages de salaire sont les plus faibles dans les industries les plus compétitives, ce qui implique une plus forte croissance de l'emploi). Les études de l'OCDE qui utilisent des informations relatives à la réglementation des marchés de produits montrent clairement que les taux d'emploi augmentent avec les réformes de la réglementation des marchés de produits qui visent à accroître la concurrence. Elles peuvent expliquer un écart légèrement supérieur à 1 % des taux d'emploi entre pays (et, dans certains cas, des écarts sensiblement plus prononcés). Inversement, la réglementation du marché du travail influe sur les marchés de produits. Un cadre réglementaire qui favorise la concurrence est bénéfique pour la productivité ; ainsi l'innovation et la recherche-développement sont plus intenses sur les marchés relativement ouverts. De nombreuses observations donnent à penser que le marché du travail peut favoriser les activités innovantes et, ainsi, la croissance de la production.

*Source* : OCDE (2001), *Perspectives économiques de l'OCDE*, « Effets croisés des politiques sur les marchés du travail et des produits ».

### *Quels sont les domaines où la réforme réglementaire peut être particulièrement utile ?*

Il faut s'attaquer à un large éventail de problèmes, qui relèvent de cinq catégories : la réforme du système de retraite et la réduction de l'incitation à la retraite anticipée, la réforme de l'indemnisation du chômage et des prestations connexes, l'amélioration de l'efficacité des mesures actives du marché du travail, une plus grande flexibilité de l'emploi et des coûts de main-d'œuvre et le relèvement des qualifications et des compétences de la main-d'œuvre (encadré 6).

### *La mise en place d'une politique de gestion de la réglementation claire et centralisée est urgente et doit s'appuyer sur les procédures et les institutions nécessaires*

La gouvernance réglementaire n'est pas une priorité en Finlande, ce qui devient un handicap pour les performances futures. On constate en Finlande l'absence d'une politique bien établie de gouvernance réglementaire (et d'une stratégie adéquate) qui favoriserait dans ce domaine une démarche plus résolue et plus efficace. Les traditions de gradualisme, de décentralisation et de consensus, qui reposent sur des réseaux et des pratiques de nature informelle, jouent à l'encontre d'une stratégie globale et d'une forte centralisation. La place primordiale du consensus, qui tente de prendre en compte les vues de chacun, encourage dans une certaine mesure l'inflation réglementaire. Ces traditions seront soumises à rude épreuve si l'on veut renforcer l'adaptabilité et la réactivité des politiques et faire participer toutes les parties prenantes au processus de décision. Certaines de ces traditions devront être réexaminées pour obtenir un dispositif réglementaire plus performant.

### *Il n'y a pas encore d'impulsion ni de stratégie centrales pour la gouvernance réglementaire*

La décentralisation et la compartimentalisation ministérielle posent actuellement certains problèmes. Aucun organisme central n'est pour le moment en mesure d'assurer une impulsion et un pilotage efficaces de la qualité réglementaire, ce qui a pour conséquence une observation limitée de la politique réglementaire La tradition finlandaise privilégie l'autonomie d'action de l'administration et minimise le rôle des services centraux. Toutefois, le seul moyen de garantir la production systématique d'une réglementation de haute qualité, une approche dynamique et une application efficace est la mise en place de procédures se situant à l'échelle de l'ensemble de l'administration et s'appuyant sur un centre du gouvernement bien plus fort. De plus en plus, l'élaboration des politiques exige des solutions interministérielles (en raison des liens entre les biotechnologies, l'alimentation, la santé, le commerce et l'agriculture, par exemple). Il faudrait également examiner les conséquences de la délégation de pouvoirs à l'administration locale dans l'optique d'une gouvernance réglementaire efficace. Le gouvernement reconnaît la nécessité d'agir dans ce domaine. Un groupe de travail a formulé plusieurs propositions, dont l'adoption de programmes horizontaux coordonnés par un ministre, le renforcement du rôle des services du Premier ministre et la création d'une unité stratégique complétant le rôle du ministère des Finances (ces propositions devraient être mises en œuvre par le nouveau gouvernement qui sera formé après les élections générales de mars 2003).

## Encadré 6. **Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle du marché du travail – Marché du travail et système de sécurité sociale**

**A. Réduire l'incitation à la retraite anticipée et réformer le système de retraite**

*a)* Relever encore l'âge minimum pour la pension de chômage ; raccourcir la durée de la possibilité de passage du chômage à la retraite ; réduire l'incitation à la retraite anticipée. Les dispositifs de retraite anticipée seront progressivement supprimés. Toutefois, on court le risque de voir augmenter le recours au régime d'invalidité.

*b)* Réduire les obstacles à l'embauche de travailleurs âgés. Diminuer, par exemple, les cotisations du dernier employeur aux régimes de pension d'invalidité et de chômage.

*c)* Atténuer l'impact futur du vieillissement en augmentant dès à présent la part de la capitalisation dans le financement du système de retraite. La réforme mise en œuvre récemment augmentera la capitalisation.

*d)* Créer un régime de retraite correctement capitalisé pour les agents de l'administration centrale. La réforme des retraites qui sera mise en œuvre à partir de 2005 comporte un certain nombre de caractéristiques propres à renforcer la viabilité du système.

**B. Réformer l'indemnisation du chômage et les prestations connexes**

*a)* Réduire la durée maximale d'indemnisation du chômage pour accroître l'intensité de la recherche d'un emploi. Diminuer progressivement l'indemnisation du chômage pendant les 500 premiers jours de chômage. Les allocations chômage ont été relevées en mars 2002.

*b)* Rendre plus strictes les règles d'admissibilité aux prestations de sécurité sociale. Appliquer les règles d'admissibilité aux prestations de chômage. La mise en œuvre du projet de réforme de novembre 2001 serait un pas dans la mauvaise direction.

*c)* Accroître la mobilité régionale des chômeurs. Lever la condition d'impossibilité de pourvoir localement une offre d'emploi pour le placement d'un demandeur extérieur à la région.

*d)* Instaurer un contrôle médical régulier des bénéficiaires d'une pension d'invalidité. La retraite individuelle anticipée, qui était une forme de pension d'invalidité, sera supprimée. Les critères médicaux d'admissibilité au régime d'invalidité qui subsiste sont plus stricts que ceux de l'ex-régime de retraite individuelle anticipée.

**C. Accroître l'efficacité des mesures actives du marché du travail**

*a)* Améliorer les services d'orientation ; par exemple atteindre l'objectif d'un entretien par mois avec chaque chômeur. Envisager la possibilité d'aller plus loin dans la mise en place d'un marché général du placement soumis à la concurrence.

*b)* Réduire le nombre d'emplois subventionnés offerts par les collectivités locales. Le nombre d'emplois subventionnés a été réduit dans l'administration et augmenté dans le secteur privé.

*c)* Renforcer les mesures actives du marché du travail pour les travailleurs âgés. Appliquer des sanctions au cas où les chômeurs âgés refusent une formation ou un emploi adéquat. Le Programme national pour les travailleurs âgés a contribué à accroître l'activité de cette catégorie.

*d)* Évaluer l'efficacité de toutes les mesures actives du marché du travail et abandonner celles qui donnent peu de résultats. Étant donné leurs effets limités, certains programmes actifs du marché du travail devraient être entièrement remaniés. Des évaluations ont été réalisées, mais les programmes actifs du marché du travail n'ont guère été modifiés.

*e)* Exposer le service public de l'emploi à la concurrence, comme cela a été fait avec succès dans d'autres pays de l'OCDE. Une réforme pilote a été lancée au début de 2002.

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

Encadré 6. **Recommandations pour la poursuite de la réforme structurelle du marché du travail – Marché du travail et système de sécurité sociale** *(suite)*

**D. Améliorer la flexibilité de l'emploi et des coûts de main-d'œuvre**

*a)* Réformer la législation sur la protection de l'emploi et sur le temps de travail pour encourager la création d'emplois, surtout de la part des PME.

*b)* Favoriser une plus grande différenciation des salaires dans les accords salariaux afin d'améliorer l'employabilité des travailleurs peu qualifiés tout en maintenant les hausses de salaires moyennes à un niveau modéré.

**E. Relever les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre**

Veiller à ce que l'éducation et la formation répondent à l'évolution des besoins du marché du travail. Les élèves finlandais ont obtenu d'excellentes notations pour leurs résultats éducatifs dans les comparaisons internationales, mais la durée des études est trop longue par rapport aux autres pays.

*Source :* OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE*, volume 2003/1.4.

### *Encourager l'ouverture qui s'impose peut soulever des difficultés dans le cadre consensuel actuel*

Ce problème est exposé clairement dans le rapport du groupe de travail sur la politique de la concurrence de mars 2002. Ce document souligne qu'« il est absolument essentiel de recueillir l'opinion de personnes extérieures sur l'ouverture de l'économie finlandaise, le fonctionnement pratique de la concurrence, les caractéristiques particulières de la législation, la production et la gestion des services publics ». Une plus grande transparence des procédures d'élaboration de la réglementation soulève des difficultés de plus en plus marquées dans de nombreux pays de l'OCDE confrontés à la complexification de la société et à la mondialisation. Il peut être malaisé de faire participer ceux qui n'ont pas facilement accès aux procédures réglementaires et ne font pas partie de l'ordre établi, mais dont l'opinion est néanmoins importante pour garantir l'efficacité des résultats réglementaires. Il est possible que de vastes catégories peu organisées comme les contribuables, les consommateurs, les PME et les étrangers soient laissées de côté ou jouent un rôle plus marginal qu'elles ne devraient. Certains problèmes se posent en Finlande à cet égard (ainsi, la Fédération des entreprises finlandaises, principal représentant des PME, ne participe pas au dispositif de négociation collective des salaires). L'exclusion des acteurs extérieurs (le secteur financier en fournit un exemple) semble être un problème particulier aux groupes autoréglementés du pays dès lors que la réglementation a été déléguée par les autorités aux principaux acteurs du marché, nationaux le plus souvent.

Autre problème : en Finlande (caractéristique partagée avec les pays nordiques voisins), la consultation est utilisée pour rechercher un consensus et un soutien politique et, beaucoup moins, pour mieux cerner l'impact possible d'un projet de réglementation. Pour influer véritablement sur la qualité réglementaire, la consultation doit contribuer davantage à la collecte d'informations, ce qui permet d'améliorer la qualité de l'analyse et de l'évaluation lors de l'élaboration des réglementations et de bien déterminer l'impact réglementaire.

### *L'analyse d'impact de la réglementation manque de rigueur et n'est pas suffisamment ciblée*

Il est indispensable de promouvoir dans le domaine réglementaire une démarche factuelle exigeant la quantification des incidences de la réglementation et la participation de toutes les parties intéressées. Cela suppose une stratégie plus énergique et plus ciblée d'AIR. L'AIR est l'un des principaux outils réglementaires dont disposent les pouvoirs publics. Elle a pour but de faire en sorte que les solutions réglementaires les plus efficientes soient systématiquement retenues. Toutefois, la plupart des responsables finlandais reconnaissent que l'AIR n'a guère influencé jusqu'à présent le paysage réglementaire et que la volonté politique en la matière est limitée. L'absence d'action claire des autorités centrales en faveur de l'AIR a abouti à une prolifération de critères sans systématisation aucune (d'où une inflation d'objectifs couvrant actuellement une multiplicité d'aspects : économiques, commerciaux, environnementaux, régionaux, parité homme-femme, etc.), à tel point que la procédure est devenue floue et peut créer des charges inutiles.

## Conclusion

Des changements remarquables ont eu lieu en Finlande au cours des vingt dernières années. Les anciennes traditions de nationalisme économique et de contrôle étatique pesant et omniprésent ont fait place à une économie globalement ouverte et davantage axée sur l'innovation. Le secteur des TIC, parti de zéro, s'est considérablement développé et s'est imposé sur le marché mondial grâce à une forte compétitivité, en dépassant le secteur de l'exploitation des ressources naturelles. Confronté à une situation difficile à la fin des années 80 avec la crise bancaire, la récession économique et l'effondrement de l'Union soviétique, le pays a réagi rapidement en centrant ses efforts sur les principaux problèmes (notamment la surréglementation et une concurrence insuffisante) et les autorités ont su redynamiser l'économie. Dans certains domaines, la Finlande continue de faire preuve aujourd'hui d'un vigoureux appétit de réforme. En témoignent les mesures qu'elle a prises récemment pour dissocier les fonctions de l'État propriétaire et de l'État régulateur.

Il convient d'accorder sans tarder une attention particulière à une dualité qui perdure et qui est très embarrassante car elle peut compromettre la résistance et les performances futures d'une économie vulnérable aux chocs externes et confrontée au double problème d'un chômage élevé et d'un vieillissement démographique relativement rapide. Les pouvoirs publics s'attachent à favoriser et soutenir l'ouverture des marchés et la compétitivité internationale. Toutefois, excepté un secteur très performant axé sur l'exportation (avec une contribution importante des TIC et d'une entreprise en particulier), une grande partie de l'économie demeure relativement fermée à la concurrence et donc relativement inefficiente. Sont en cause des secteurs de premier plan du secteur privé (notamment certaines activités de services), mais aussi les services publics, lesquels sont principalement fournis au niveau local. En bref, on constate un déséquilibre dans le développement récent de l'économie. Il faut davantage de concurrence pour stimuler l'efficience et la croissance et permettre ainsi aux pouvoirs publics de continuer à poursuivre des objectifs légitimes : une vaste protection sociale, l'équité et la protection de l'environnement. Il est clair que ces objectifs demeurent importants, mais leur coût actuel est élevé.

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

La question est de savoir si la Finlande est prête à s'engager dans un « nouveau consensus pour le changement » afin d'éliminer cette dualité et d'améliorer ses performances d'ensemble. Elle s'est montrée capable de réformes très efficaces dans le passé. Il est très encourageant que dans les domaines où des réformes ont été réalisées pour faire sortir certaines activités de l'économie protégée, les performances se sont considérablement améliorées. Par conséquent, pourquoi ne pas opérer de la même manière dans les activités qui restent protégées ? Il est indispensable de procéder à des réformes dans les domaines suivants : la gouvernance réglementaire, le secteur public et particulièrement les services publics locaux, les branches du secteur privé qui sont encore très fermées et le marché du travail. Ces réformes sont complémentaires et synergiques. Le problème est qu'une approche plus globale de ce type nécessite un changement de culture pour se démarquer d'une tradition de large ingérence de l'État dans l'économie. Cet élément du modèle de gouvernance nordique est de plus en plus difficile à concilier avec une économie et une société performantes et ouvertes. Un tel changement requiert une politique de réforme stratégique, centralisée et ciblée afin de mener à bien la tâche entreprise il y a deux décennies.

PARTIE II

# Les politiques réglementaires et leurs résultats

ISBN 92-64-10268-X
Exmens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Finlande
Un nouveau consensus en faveur du changement


PARTIE II

*Chapitre 2*

# La gouvernance réglementaire*

* Le rapport qui a servi de référence pour le présent chapitre est disponible à l'adresse : *www.oecd.org/regreform/backgroundreports*.

## Contexte et aperçu historique

### *La culture finlandaise en matière de gestion publique et de réglementation se distingue par des particularités très marquées*

La Finlande connaît une méthode spécifique de gouvernance et de réglementation qui a de nombreux points communs avec celle de ses voisins nordiques. Elle se distingue traditionnellement par quatre caractéristiques essentielles : le rôle très actif et central de l'État, une culture politique fondée sur le consensus, la primauté de la règle de droit et un pouvoir exécutif décentralisé avec des ministères influents et un centre relativement faible.

Le rôle essentiel de l'État se reflète dans la détention d'une part substantielle des biens économiques et dans les normes élevées de protection sociale, de protection de l'environnement et de protection du consommateur, s'accompagnant d'un vaste dispositif de services sociaux. Le public attend beaucoup de l'État. Ceci étant, la crise économique de la fin des années 80 et l'adhésion à l'UE en 1995 ont conduit à une ample libéralisation des marchés et à un certain nombre de privatisations, mais l'État, propriétaire et régulateur, occupe toujours une place prépondérante.

La culture politique a pour traits caractéristiques la recherche du consensus, l'absence de formalisme, la collégialité, le gradualisme et un certain corporatisme. Elle se traduit de différentes façons, notamment la recherche d'un accord entre les partis formant des coalitions, une large participation à la prise de décision, le recours à des commissions et à des procédures informelles (la procédure de consultation dans le cadre de l'élaboration de nouvelles lois, par exemple, n'est pas spécifiée de manière formelle), un partage institutionnalisé du pouvoir entre le gouvernement, les salariés et les entreprises et une préférence pour le changement graduel. L'importance accordée à la primauté de la règle de droit est illustrée par le recours fréquent à des lois détaillées (droit impératif), le respect du formalisme juridique par les citoyens et les autorités publiques et l'influence de la doctrine juridique dans la gestion publique. La décentralisation du pouvoir exécutif se traduit par la délégation de pouvoirs réglementaires aux ministères (qui sont très autonomes), aux organismes publics et aux communes, la conséquence étant que le centre du gouvernement se trouve dans une position relativement faible.

### *D'importantes et fructueuses réformes réglementaires ont déjà eu lieu au fil des années afin de promouvoir une économie plus ouverte et plus compétitive*

Depuis le début des années 80, la Finlande a utilisé la réforme de la réglementation pour appuyer les mesures mises en œuvre en vue d'ouvrir l'économie et de renforcer la concurrence (encadré 7). La déréglementation est un outil qui a donné de bons résultats lors de la libéralisation de secteurs clés comme les télécommunications, les transports, l'électricité et l'audiovisuel, par le biais de la suppression de certaines autorisations obligatoires et des dispositifs de contrôle du nombre d'acteurs sur le marché. Parmi les initiatives de portée générale, on peut citer le *Projet sur les normes* (1984-1993) et le *Projet de*

### Encadré 7. **Étapes dans l'amélioration des capacités assurant une réglementation de haute qualité**

| | |
|---|---|
| 1975 | Instructions relatives à l'élaboration des propositions gouvernementales (Instructions HELO) |
| 1980 | Réforme des Instructions HELO |
| 1981-87 | Étude sur l'élaboration des projets de loi finlandais (d'un volume d'environ 900 pages) |
| 1984-93 | Projet sur les normes |
| 1988 | Loi sur les entreprises publiques<br>Comité du Cabinet sur la réforme de la gestion publique |
| 1989-93 | Projet de réforme des autorisations |
| 1992 | Réforme des Instructions HELO |
| 1993 | Résolution gouvernementale (décision de principe) concernant les mesures de réforme de l'administration centrale et régionale |
| 1994 | Réforme générale de la loi sur les communes<br>Nouvelle décision sur la rationalisation des procédures d'autorisation<br>Réorganisation des principaux éléments du secteur des entreprises publiques (sylviculture, poste et télécommunications, par exemple) |
| 1995 | Nouvelle loi sur l'administration locale<br>Poursuite de la réorganisation dans le secteur des entreprises publiques |
| 1996 | Programme concernant les PME<br>Résolution gouvernementale sur le Programme gouvernemental visant à améliorer l'élaboration des lois<br>Guide de l'élaboration des projets de loi |
| 1997 | Réformes administratives régionales<br>Guide du droit de l'UE pour les rédacteurs de projets de loi<br>Projet sur la participation |
| 1998 | Nouveau système d'information concernant la mesure des performances<br>Instructions relatives à l'évaluation des incidences économiques de la législation<br>Instructions relatives à l'évaluation des incidences de la législation sur l'environnement<br>Décision du gouvernement sur les transactions électroniques<br>Liste de contrôle finlandaise : les critères de qualité dans l'élaboration des réglementations. Mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE en Finlande<br>Résolution gouvernementale intitulée « Des services de haute qualité, une bonne gouvernance et une société civile responsable » |
| 1999 | Comité du Cabinet sur le développement régional et la réforme de la gestion publique<br>Révision de la loi sur la transparence des activités gouvernementales<br>Mémorandum du Groupe de travail de haut niveau sur la politique législative concernant la formulation des mesures législatives<br>Projet « À l'écoute du citoyen »<br>Instructions concernant l'évaluation de l'impact sur les entreprises |

### Encadré 7. **Étapes dans l'amélioration des capacités assurant une réglementation de haute qualité** *(suite)*

| | |
|---|---|
| 2000 | Loi sur les services électroniques dans l'administration<br>Nouvelle constitution<br>Deuxième résolution gouvernementale, deuxième programme de mesures gouvernementales visant à améliorer l'élaboration des lois<br>Guide de la constitution pour l'élaboration de la législation<br>Réforme de l'administration centrale 2000-2001 |
| 2001 | Point de vue du Groupe de pilotage ministériel sur la réforme de l'administration centrale |
| 2002 | Portail national sur les informations et services du secteur public<br>Recommandation sur la réforme de l'administration centrale |

*Source :* OCDE et gouvernement de Finlande.

*réforme des autorisations* (1989-1993). La politique de la concurrence a joué un grand rôle et l'Autorité finlandaise de la concurrence a été un moteur essentiel de la réforme. La libéralisation des échanges a été elle aussi conduite avec vigueur, la Finlande allant parfois au-delà des exigences de l'UE.

Ces initiatives ont été fructueuses. Le niveau actuel relativement élevé du revenu et de la qualité de vie en Finlande est lié à la nette intensification de la concurrence et à l'amélioration sensible de la compétitivité qu'on a pu constater au cours de la dernière décennie. La concurrence s'est développée dans de nombreux secteurs qui se caractérisaient par la présence d'entreprises en situation de monopole d'État, lesquelles ont été transformées en entreprises publiques et souvent partiellement privatisées. Néanmoins, le régime de propriété publique reste très répandu.

#### *Les réformes liées à la libéralisation des marchés ont été complétées par de profondes réformes dans l'administration publique*

Les profondes réformes menées à partir de la fin des années 80 en réponse aux crises qui ont frappé l'économie ont été étendues à l'administration publique afin qu'elle s'adapte à son nouveau rôle de facilitateur, et non de fournisseur direct, de services publics. Un mouvement de débureaucratisation s'est développé, suivi par des réformes qui visaient à faire en sorte que l'administration soit centrée sur la notion de service et à décentraliser l'appareil administratif. La délégation de pouvoirs a exigé de nouveaux moyens de contrôle par le centre. Des dispositifs de gestion des performances ont été mis en place, reposant sur la fixation d'objectifs, la surveillance de la fourniture de services et l'obligation de rendre compte des résultats. La procédure budgétaire a été réformée elle aussi, l'attribution de dotations budgétaires globales a introduit une plus grande liberté dans la gestion budgétaire et les contrôles budgétaires *ex ante* ont été remplacés par une évaluation *ex post*. L'autonomie des ministères et des communes a été renforcée, au détriment du ministère des Finances.

On a pu s'inquiéter de l'impact négatif de l'autonomie résultant de ces réformes, notamment sur le point de savoir si les mesures prescrites par les services centraux sont respectées et si la cohérence des politiques n'est pas menacée. Un rapport publié en 2000 a conclu que la gouvernance horizontale devait être renforcée, ce qui exigeait de vastes

efforts, notamment un changement de culture dans l'administration, une réflexion stratégique et un ordre de priorités à l'échelle de l'ensemble de l'administration ainsi que de nouvelles procédures remédiant à la compartimentalisation ministérielle et renforçant le rôle des services du Premier ministre. Ces conclusions ont conduit à la mise en place d'un groupe de travail ministériel qui a formulé un ensemble de propositions, notamment l'adoption de programmes horizontaux par le gouvernement, avec un ministre chargé d'assurer la coordination et un renforcement du rôle des services du Premier ministre, devenant une unité stratégique dont le rôle complète celui du ministère des Finances. Ces propositions devraient être mises en œuvre après les élections générales de mars 2003.

Des propositions ont été faites également pour régler à ces problèmes en mettant en place de vastes entités horizontales (*programmes de base*). Ces propositions ont principalement pour objet d'accroître la transparence, le *Programme gouvernemental* étant le document de référence décrivant dans leurs grandes lignes les *programmes de base* et appelant les ministères à développer une coopération étroite sur les thèmes approuvés par les ministres dans le cadre de la préparation du *Programme gouvernemental*. Pour guider la mise en œuvre du *Programme gouvernemental*, le gouvernement publie au tout début de son mandat un document stratégique qui rend le *Programme gouvernemental* plus concret et expose les *programmes de base* pour la durée du mandat. Le gouvernement a également l'intention d'établir des liens plus étroits entre le *Programme* et la préparation des textes législatifs. Traditionnellement, les informations concernant l'activité législative et réglementaire des ministères sont systématiquement communiquées aux services du Premier ministre. Sur la base de ces informations, les services du Premier ministre dressent une liste des projets de loi et la transmettent tous les six mois au Parlement pour que ce dernier puisse mieux planifier et coordonner ses travaux. Pour encourager la planification stratégique (législative) et coordonner les travaux du gouvernement, les propositions envisagent également la possibilité de dresser une liste de projets de loi stratégiquement importants issus du *Programme gouvernemental*. Ces projets doivent faire l'objet d'une planification détaillée et nécessitent des ressources adaptées pour leur mise en œuvre. La publication d'un document stratégique permettra d'assurer un suivi plus précis du *Programme gouvernemental* en se concentrant davantage sur l'exécution de projets spécifiques, notamment de projets de loi et les *programmes de base*. Le *Portefeuille de projets* (qui explique comment le programme sera mis en œuvre à travers les différents projets) sera précisé également et les responsabilités des organismes publics en matière de résultats seront clarifiées.

### *Mais pour répondre aux difficultés auxquelles l'action des pouvoirs publics est confrontée actuellement, il est impératif d'achever les réformes entreprises et de continuer à adapter les traditions de gouvernance et de réglementation*

Les autorités ont d'importants défis à relever, un taux de chômage élevé par exemple, qui exigent un cadre réglementaire robuste, bien adapté et réactif. La marge de manœuvre limitée que le Pacte européen de stabilité et de croissance laisse à la politique budgétaire a conduit à accorder une plus large place à la politique de l'offre (et à la régulation en particulier).

L'insuffisante coordination des politiques au sein de l'administration, déjà soulignée dans le cadre des réformes engagées dans l'administration publique, mérite une attention particulière. La formulation des politiques requiert de plus en plus des solutions qui font intervenir plusieurs ministères (comme le montrent des domaines comme les

biotechnologies, l'alimentation, la santé, le commerce et l'agriculture, par exemple). Les conséquences de la délégation de pouvoirs à l'administration locale pour la gouvernance réglementaire doivent également être examinées (les problèmes de responsabilité et de financement en particulier).

Les traditions finlandaises de gradualisme, de consensus (élaboré autour de réseaux et de pratiques à caractère informel) et de corporatisme seront soumises à rude épreuve si l'on veut satisfaire à l'impératif de plus grande réactivité des politiques et de participation de toutes les parties intéressées au processus de décision. Les outils et procédures réglementaires tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) *ex ante*, qui ne jouent à présent qu'un rôle limité dans le processus de gouvernance, doivent être renforcés pour améliorer la qualité et l'efficacité de la réglementation.

## Les politiques réglementaires

### *Les politiques et les principes de réglementation couvrent les principaux éléments, mais on constate certaines lacunes*

De manière générale, la politique réglementaire finlandaise s'inscrit dans la lignée de la *Recommandation de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*. La première mesure formelle concernant la réglementation a été adoptée en 1996. La politique actuelle est définie dans un décret de 2000 intitulé « *Deuxième programme de mesures gouvernementales visant à améliorer l'élaboration des lois* ». Son but essentiel est d'améliorer la qualité des nouvelles dispositions législatives (plus fréquentes en Finlande que les dispositions réglementaires). Il existe également des lignes directrices concernant la mise en œuvre de cette politique ; les plus importantes sont les « *Instructions relatives à l'élaboration des propositions gouvernementales* » (HELO) et la « *Liste de contrôle finlandaise* » de 1998, qui repose sur la Recommandation de l'OCDE de 1995.

Mais comme on l'a indiqué, la gouvernance réglementaire en Finlande n'est pas centralisée. Et en dépit des mesures successives qui ont été prises au cours des dernières années, des lacunes et des faiblesses subsistent dans la politique réglementaire et nécessitent la poursuite des efforts entrepris. Premièrement, les critères précis fixés de vérification de la qualité des textes de loi sont rares. Deuxièmement, seules les lois sont essentiellement concernées. Troisièmement, seuls les nouveaux projets de loi sont pris en considération. Quatrièmement, la relation est floue entre les critères de contrôle retenus dans la politique réglementaire et ceux qui figurent dans la liste de contrôle. Cinquièmement, la mise en œuvre de la politique réglementaire est relativement limitée. Sixièmement, les mesures, institutions et outils réglementaires (tels que l'AIR) font rarement l'objet d'une évaluation *ex post*.

## Les institutions réglementaires

### *Les mécanismes et institutions œuvrent de manière informelle pour promouvoir une réglementation de qualité, mais il n'existe aucune tradition d'impulsion centrale vigoureuse*

En dehors de principes de qualité de la réglementation, les pays ont besoin d'infrastructures pour étayer la politique réglementaire. Comme on l'a vu, la prise de décision est relativement informelle, consensuelle et décentralisée en Finlande de même que dans un grand nombre d'autres petits pays. Aucun organisme central n'est chargé de promouvoir une politique générale de qualité de la réglementation et de superviser la mise

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

en œuvre des instruments réglementaires, ce qui peut constituer un moyen d'intervention essentiel des pouvoirs publics dans le domaine économique et social.

Plusieurs organes de l'administration centrale jouent un rôle important, mais spécifique. Le *ministère de la Justice*, et en particulier son *Bureau de vérification des textes législatifs*, est responsable de l'élaboration des projets de loi ainsi que des résolutions gouvernementales concernant la mise en œuvre de la politique réglementaire. Il examine les projets de loi, notamment sous l'angle technique de leur qualité juridique et de leur compatibilité avec le cadre juridique, et il vérifie leur conformité aux instructions HELO. Environ 75 % des projets de loi soumis par le gouvernement sont vérifiés. Depuis 2000, le ministère de la Justice est chargé de veiller au respect des obligations imposées aux ministères pour l'analyse d'impact de la réglementation, l'accent étant mis pour le moment sur la présentation obligatoire de l'AIR et pas sur sa qualité. Les ressources affectées à ces contrôles sont limitées et ce sont principalement des juristes qui exécutent cette tâche. Le *ministère des Finances* examine les prévisions concernant l'incidence budgétaire des projets de loi ou toute incidence majeure sur l'économie nationale. L'Autorité finlandaise de la concurrence a été l'un des principaux moteurs de la réforme réglementaire et y a consacré beaucoup de ressources. Elle est dotée de certains pouvoirs à l'égard des projets de loi de nature économique. Toutefois, l'instruction selon laquelle les ministères doivent consulter l'Autorité avant d'adopter une réglementation limitant la concurrence n'est plus observée de manière rigoureuse. La promotion de la concurrence se révèle très difficile (voir le chapitre 3).

Les *services du Premier ministre* ont joué jusqu'ici un rôle mineur, la nouvelle Constitution devant néanmoins introduire des changements dans ce domaine. Elle place les services du Premier ministre au centre de la mise en œuvre du Programme gouvernemental et du Portefeuille de projets. Deux instances transversales, dans lesquelles les ministères, entre autres, sont largement représentés ont également contribué à promouvoir la politique réglementaire ; il s'agit du *Groupe de travail de haut niveau sur la politique législative* et du *Réseau du gouvernement pour la promotion de la réforme réglementaire*. Plusieurs organismes de recherche publics et divers groupes de réflexion publics et privés alimentent également le débat.

L'absence d'organisme central puissant capable de faire progresser les principes de qualité et d'envisager des mesures concrètes ou d'examiner les aspects juridiques a soulevé certains problèmes. La tradition d'indépendance ministérielle constitue un obstacle et aucun organisme central n'est à même d'exercer actuellement des fonctions de contestation ou de pilotage (encadré 8). Le résultat est que le respect des politiques réglementaires successives est limité et que les lignes directrices, jusqu'ici relativement générales et ne comportant pas d'instructions ou de critères précis, n'ont pas été observées de manière systématique. En outre, l'analyse juridique approfondie qui caractérise l'examen des textes législatifs n'est pas complétée comme il le faudrait par une prise en compte de l'action globale des pouvoirs publics et des perspectives économiques, entre autres.

Il faudrait que la Finlande mette en place un service central capable de contrôler efficacement la qualité réglementaire. Actuellement, aucun soutien politique solide ne semble appuyer la coordination dans le domaine de la réforme réglementaire. Néanmoins, la capacité de coordonner la réforme au sein de l'administration a été démontrée à d'autres occasions, en particulier dans le contexte difficile de la crise économique de 1991 et dans le contexte de l'UE.

### Encadré 8. **Services centraux de contrôle**

Pour respecter le calendrier de mise en œuvre des réformes et éviter de voir réapparaître des pratiques réglementaires de qualité médiocre, il est impératif que les mécanismes de réforme soient assortis de responsabilités clairement définies et précisent quelles sont les autorités qui sont chargées d'en assurer la gestion et le suivi au sein de l'administration. Il est souvent difficile pour les ministères de se réformer eux-mêmes compte tenu des résistances qui s'exercent, et pour que la réforme soit suffisamment large, il faut qu'elle soit cohérente et systématique dans l'ensemble de l'administration. La vaste expérience acquise au sein de l'OCDE montre que les services centraux de contrôle sont très efficaces s'ils sont indépendants des régulateurs (c'est-à-dire ne sont pas étroitement liés à des missions réglementaires spécifiques), s'ils opèrent dans le cadre d'une politique réglementaire bien définie appuyée par une volonté politique, s'il s'agit d'entités horizontales constituées d'experts (et disposant des informations et moyens nécessaires pour assurer leur indépendance de jugement) et s'ils sont rattachés aux centres de décision administrative et budgétaire (services centraux de l'administration ou ministère des Finances). Dans de nombreux pays, cette condition est satisfaite si la fonction de contrôle est attribuée au centre du gouvernement. Les mécanismes destinés à promouvoir la réforme de la réglementation dans l'administration publique ne concernent pas seulement l'attribution de compétences clairement définies aux organismes et autorités associés à la réforme, mais aussi la conception et l'évaluation de l'architecture globale du dispositif réglementaire.

## La dimension locale et européenne

### *La coordination réglementaire avec l'administration locale, chargée de la fourniture des services, semble être correctement assurée, mais une attention particulière doit être accordée aux besoins de financement*

La qualité réglementaire est importante à tous les niveaux d'administration : l'incapacité de mettre en œuvre efficacement la réglementation à un niveau quelconque risque de saper les efforts entrepris à d'autres niveaux. La Finlande a délégué la responsabilité de la mise en œuvre de la réglementation et de la fourniture des services au niveau local, tandis qu'elle a renforcé les pouvoirs législatifs du centre. Les communes ne peuvent adopter que des dispositions réglementaires (arrêtés) qui sont conformes aux lois adoptées par le Parlement. Toutefois, elles exercent de larges compétences pour les services publics : enseignement primaire, services sociaux, soins de santé primaires, logement, urbanisme et transports, en particulier. Il est de plus en plus fréquent que les administrations régionales et locales délivrent les autorisations et permis.

Le financement de ces services est problématique. L'attribution de compétences ne s'est pas accompagnée, dans bien des cas, de l'affectation des crédits nécessaires et de nombreuses communes ont éprouvé des difficultés à financer leurs nouvelles missions. Elles ont la possibilité d'augmenter les impôts locaux, mais le public n'apprécie pas ce type de mesure et elles préfèrent remplir leurs obligations de façon plus indirecte, par exemple en privatisant les prestataires de services. L'administration centrale n'exerce actuellement qu'un contrôle limité sur ces dispositifs et sur leurs conséquences pour la qualité des services ou le rapport coût-résultats. Le contrôle *ex post* relève des tribunaux. Ceci étant, les autorités s'efforcent actuellement de mettre en place des systèmes d'évaluation des

services municipaux par l'administration centrale. Les contraintes budgétaires accrues liées au vieillissement rapide de la population exerceront des pressions concurrentielles de ce type et favoriseront une amélioration de l'efficience dans la fourniture des services publics. Il importe également d'éviter les doubles emplois, les chevauchements et les contradictions entre niveaux d'administration. La Finlande a plusieurs organes en place à cet effet. Le *Conseil consultatif du ministère de l'Intérieur pour l'économie et l'administration municipales* examine les projets de loi du gouvernement et leurs conséquences budgétaires pour les administrations locales, procède à un suivi et recommande des améliorations. *L'Association des collectivités locales et régionales finlandaises* joue un rôle essentiel dans la promotion de la coordination de la réglementation entre les communes. D'autres initiatives telles que la *loi relative à l'expérimentation de la coopération infrarégionale* développent également la coopération.

*L'Étude économique de la Finlande* réalisée en 2003 par l'OCDE souligne également que les services publics fournis par les municipalités seront plus efficaces si les autorités renforcent les mesures en faveur du regroupement de nombreuses petites communes et encouragent la mise en place d'accords de coopération pour tirer parti des économies d'échelle.

### *Les relations avec l'UE sont gérées avec une grande compétence grâce à l'utilisation d'un réseau efficace d'organismes de coordination*

La dimension européenne de la réglementation est également importante. Comme c'est le cas pour les autres pays de l'UE, la législation finlandaise a son origine de plus en plus souvent dans la législation de l'UE. L'UE (et l'UEM) a également joué un rôle majeur dans l'ouverture de l'économie finlandaise. La Finlande, petit pays, a réussi à faire entendre sa voix à travers un vaste ensemble de structures efficaces qui gèrent les relations avec l'UE. Celui-ci englobe les *ministères compétents*, un *Comité du Cabinet pour les affaires européennes* (présidé par le Premier ministre, il fixe les priorités), un *Comité pour les affaires concernant l'UE* (qui rend des avis et facilite le règlement des questions liées à l'UE au sein du gouvernement) et ses *sous-comités*, le *Secrétariat du gouvernement pour les affaires européennes* (transféré récemment aux services du Premier ministre, il est rattaché au Comité du Cabinet, prépare les réunions importantes de l'UE, fournit des informations et organise des formations), la *Représentation permanente de la Finlande auprès de l'Union européenne* et le *Parlement*.

## Transparence de la réglementation

### *La transparence fait généralement partie intégrante des pratiques réglementaires finlandaises, mais elle a davantage pour but d'obtenir un consensus que de déterminer l'impact probable de la réglementation*

La transparence est l'un des piliers d'une réglementation efficace, c'est-à-dire d'une réglementation adaptée au but poursuivi. L'exigence de transparence met en jeu un large éventail de pratiques, dont les procédures standardisées d'élaboration et de modification de la réglementation, la consultation des parties intéressées, une communication efficace sur la législation en vigueur et l'utilisation d'un langage clair, la publication et la codification facilitant l'accès aux textes, le contrôle du pouvoir d'appréciation de l'administration, une mise en œuvre efficace et les procédures de recours.

*La transparence des procédures d'élaboration de la réglementation* est encouragée de différentes manières. Les ministères informent le public par l'Internet ou par voie de

communiqué de presse. Les principales activités réglementaires du gouvernement sont annoncées dans le *Programme gouvernemental* et le *Portefeuille de projets* (voir ci-dessus). L'accès à l'information est satisfaisant avec la disponibilité de documents électroniques et la publication d'informations sur les sites Internet des ministères et dans le Registre des projets (HARE). La loi de 1999 sur la transparence des activités gouvernementales définit des normes légales rigoureuses de transparence : elle oblige les ministères à fournir des informations sur les projets de loi et les autres projets importants. Appuyées par les procédures de consultation (voir ci-dessous), ces pratiques aident les parties intéressées et le public dans son ensemble à participer au processus législatif. Un dispositif solide dans le domaine de l'élaboration des lois – de nombreuses procédures et lignes directrices sont accessibles au public et bien connues – pallie l'absence de législation en la matière.

Un aspect essentiel des bonnes pratiques réglementaires consiste à déterminer si la réglementation est l'instrument le plus adéquat, ce qui implique d'évaluer en détail les coûts et les avantages et de s'appuyer tout particulièrement sur le principe de proportionnalité. *La transparence au niveau de la proportionnalité* fait l'objet des vérifications prévues dans les listes de contrôle pour la mise en œuvre de la politique réglementaire, qui portent, entre autres, sur les coûts et avantages. Mais, faute de règles de quantification, il n'existe aucun critère primordial pour la décision d'approuver ou de rejeter une proposition et les listes de contrôle sont trop nombreuses.

*La transparence au niveau de la consultation du public* donne aux parties intéressées la possibilité de contribuer à l'élaboration de la réglementation, permet au régulateur de recueillir de précieuses informations sur les coûts et les avantages possibles et sur les perspectives de mise en conformité et d'application des mesures envisagées, et constitue un garde-fou contre l'accaparement par des groupes d'intérêt. Il est indispensable d'intégrer pleinement la consultation au processus réglementaire.

Les procédures de consultation sont bien intégrées au dispositif réglementaire finlandais et ont été renforcées récemment. Il existe une longue tradition informelle de consultation, s'appuyant sur l'énoncé de principes généraux dans plusieurs documents qui remontent au début des années 80. Les procédures ont été renforcées récemment. Premièrement, en vertu de la loi de 1999 sur la transparence des activités gouvernementales, les ministères doivent veiller à ce qu'un « large éventail » d'opinions soit recueilli et que les parties susceptibles d'être affectées par un projet de loi puissent effectivement exprimer leurs vues. Deuxièmement, une initiative intitulée « Instructions pour l'écoute des citoyens » a été lancée récemment par le ministère des Finances. Il s'agit de faire participer davantage le citoyen à l'élaboration de la réglementation et aux procédures de décision. Ces instructions s'imposent à tous les ministères. Un élément essentiel de ces instructions est l'obligation de faire figurer les commentaires et leur résumé dans le Registre des projets (HARE). Dans le passé, les groupes les plus influents étaient les organisations centralisées d'employeurs et de salariés, mais le cercle s'est élargi. Néanmoins, il n'existe pour le moment aucun contrôle formel des consultations réalisées.

La Finlande a recours à un large éventail de méthodes de consultation. Le mécanisme traditionnel est celui de l'intervention de commissions ou conseils, caractéristiques du paysage réglementaire finlandais. Ces commissions ou conseils sont mis en place par le gouvernement dans la phase initiale du processus législatif et rassemblent un large éventail de groupes pour lesquels le projet de réglementation présente un intérêt ; le résultat de leurs travaux est ensuite diffusé pour recueillir les commentaires du public. Un

effet négatif de cette procédure est d'accorder moins de poids à la représentation interministérielle, ce qui est considéré comme une des causes du renforcement de la compartimentalisation de l'action gouvernementale. De plus, les membres, lorsqu'ils sont choisis à la libre appréciation du gouvernement, peuvent favoriser les intérêts en place. On notera également le recours aux auditions et aux déclarations écrites. Les auditions sont de plus en plus fréquentes, ce qui a pour effet de reporter la procédure de commentaires écrits à la phase ultime du processus législatif. Toutefois, l'annonce de l'audition se fait parfois avec un délai très court, ce qui nuit au bon déroulement de la consultation. Les projets de loi sont souvent disponibles sur l'Internet dès qu'ils sont prêts pour l'appel à commentaires. Les référendums consultatifs constituent un autre mécanisme important utilisé au niveau des communes. Vingt-quatre référendums ont eu lieu entre 1991 et 1998 (le plus souvent pour approuver des fusions de communes).

La Finlande n'obtient pas d'aussi bons résultats pour d'autres aspects de la consultation. Les partenaires sociaux (organisations patronales et salariales) exercent traditionnellement une influence particulière à travers la consultation. Les accords tripartites concernent non seulement les salaires, mais aussi la politique de l'emploi et les questions liées à la vie professionnelle comme la protection sociale, les régimes de retraite et la fiscalité. Cette tradition a l'inconvénient de rendre floue la délimitation entre ce qui consiste à recueillir des avis sur des politiques à mener et ce qui peut affaiblir la responsabilité démocratique du gouvernement, à savoir décider en dernier lieu. Elle peut également conduire à l'exclusion d'intérêts sociaux importants; par exemple, la principale organisation patronale représentant les PME ne participe pas à ces consultations.

Une autre caractéristique commune à la Finlande et à ses voisins nordiques est d'utiliser la consultation pour dégager un consensus et obtenir un soutien politique, mais rarement pour mieux cerner l'impact possible de la réglementation proposée. La consultation ne sert pas en général à rassembler des informations permettant de mieux saisir cet impact, ce qui explique, en partie, que l'AIR (voir ci-dessous) soit relativement peu développée. Cette pratique conduit à de fréquentes modifications des lois peu après leur adoption afin de remédier aux conséquences imprévues. Pour qu'elle influe véritablement sur la qualité de la réglementation, la consultation doit contribuer beaucoup plus à la collecte d'informations. Le rôle de la consultation dans la recherche d'un consensus conserve naturellement toute son importance, mais les deux fonctions pourraient coexister harmonieusement.

*La transparence de la communication* est le quatrième pilier d'une pratique réglementaire efficace. L'information sur l'existence et le contenu des lois est indispensable et il faut fournir aux citoyens des informations qui leur permettent de se conformer aux lois et d'en faire usage. La Finlande connaît une longue tradition de respect du principe de libre accès à l'information. Le droit fondamental d'accès à l'information officielle est protégé par la Constitution. Diverses dispositions le complètent, notamment la loi de 1952 sur la publicité des documents officiels, la loi sur la transparence des activités gouvernementales (voir ci-dessus) et l'obligation faite au ministère de la Justice de publier les lois et les textes réglementaires en particulier sur son site Internet. On met également l'accent sur la clarté de la rédaction des lois et les lignes directrices à ce sujet sont régulièrement mises à jour. Une codification informelle de la législation est publiée chaque année sous la forme d'un recueil des lois. La législation codifiée est également publiée dans la base de données « Finlex » accessible gratuitement sur l'Internet. Toutefois, bien que les lois soient claires et précises, elles sont souvent modifiées, ce qui nuit aux mesures prises par ailleurs pour

accroître la transparence, car il est difficile de suivre les modifications les plus récentes de la législation.

## Solutions alternatives à la réglementation

### *Des progrès, principalement dans le domaine de l'environnement, ont été accomplis pour promouvoir les solutions alternatives à la réglementation, mais cette démarche n'est pas encore systématique*

L'utilisation d'un large éventail de mécanismes qui ne se limitent pas aux contrôles réglementaires traditionnels contribue à garantir que les solutions les plus efficaces et les plus efficientes sont choisies. Le gouvernement doit vivement encourager ces pratiques pour lutter contre l'inertie et l'aversion au risque.

La Finlande n'évalue pas systématiquement l'utilisation d'autres instruments que la réglementation en dépit de l'obligation qui a été formulée dès 1975 dans les instructions HELO et réitérée depuis. Il est possible que la tradition qui privilégie l'élaboration d'une réglementation détaillée joue en défaveur des solutions de remplacement. On constate à cet égard l'absence de directives et de modalités pratiques; de plus, les autorités réglementaires n'ont pas en général la formation économique requise pour évaluer les autres solutions. Par ailleurs, la nouvelle Constitution impose l'intervention du législateur dans un grand nombre de domaines de la politique sociale.

Néanmoins, des progrès substantiels ont été accomplis, notamment dans le secteur de l'environnement (comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE). Parmi les autres instruments utilisés, citons les écotaxes, les subventions, les accords volontaires et les programmes d'information. Ils ont eu tendance jusqu'ici à être appliqués au cas par cas, mais les stratégies intégrées se développent actuellement. La Finlande a été le premier pays à introduire une taxe sur les émissions de $CO_2$ et les écotaxes représentaient globalement 11 % des recettes budgétaires totales de l'administration centrale en 2001. Les subventions sont largement utilisées pour promouvoir les économies d'énergie et les énergies renouvelables. Des accords volontaires ont été conclus dans de nombreux domaines liés à la protection de l'environnement. La participation volontaire de l'industrie aux dispositifs de gestion de l'environnement dans le cadre du Système de management environnemental et d'audit de l'UE a été introduite en 1995 pour les entreprises du secteur manufacturier. 52 sociétés de l'industrie chimique font partie du Programme de gestion responsable qui encourage la sécurité, la santé et la protection de l'environnement. Des aides sont proposées aux PME pour qu'elles puissent également participer à ces programmes.

Les stratégies fondées sur l'information par divers canaux sont également très répandues. Elles concernent des programmes de suivi et de statistiques, l'écolabellisation (plus de 800 produits portent le label écologique Nordic Swan) et les analyses de cycle de vie. Elles ne visent pas seulement l'environnement, mais aussi d'autres domaines tels que la santé et la sécurité. La réglementation fondée sur les performances (les industriels doivent respecter une norme, mais ont différentes possibilités de s'y conformer) se développe aussi actuellement. Elle constitue l'élément central de la législation en matière de santé et de sécurité et commence à apparaître dans le secteur de l'environnement. Un système unifié de permis et de notification fixe, par exemple, une limite d'effluents ou d'émissions sans déterminer la méthode à suivre pour y parvenir.

## Analyse d'impact de la réglementation

### *L'analyse d'impact de la réglementation est un outil précieux de qualité qui n'est pas encore efficacement exploité*

L'AIR est peut-être l'outil réglementaire le plus important à la disposition des administrations dans la mesure où elle vise à garantir que les solutions réglementaires les plus efficientes et les plus efficaces sont systématiquement choisies. Toutefois, il s'agit d'un processus exigeant, qui ne peut être mis en place que progressivement. Ce processus associe aux bonnes pratiques de consultation une évaluation rigoureuse de l'impact du projet de réglementation au moyen d'un examen précis et impartial de ses coûts et avantages.

La Finlande a adopté ses premières mesures concernant l'AIR dans les années 70 ; les instructions HELO prescrivaient déjà dans leurs premières versions une évaluation de l'impact économique, entre autres. Les exigences ont évolué depuis, principalement en ce sens que des évaluations supplémentaires s'y sont ajoutées (notamment l'incidence sur différentes catégories de la population ou l'incidence sociale ou sanitaire). Plusieurs évaluations d'impact partielles sont proposées aujourd'hui (tableau 4). Les ministres sont « invités » à réaliser une évaluation dès lors que l'impact prévisible d'un projet dans le domaine correspondant est censé être « significatif ».

Tableau 4. **Différents types d'analyse d'impact utilisés en Finlande**

| Type d'analyse d'impact | Décision gouvernementale |
|---|---|
| Impact budgétaire | Ensemble des dispositions d'application concernant le budget de l'État (1989), révisées en 1995. |
| Impact économique | Instructions relatives à l'élaboration des projets de loi (1992).<br>Instructions relatives à l'évaluation des conséquences économiques (1998). |
| Impact sur l'organisation et sur les effectifs | Instructions relatives à l'élaboration des projets de loi (1992). |
| Impact sur l'environnement | Instructions relatives à l'élaboration des projets de loi (1992).<br>Instructions relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement (1998). |
| Impact sur les différentes catégories de la population | Instructions relatives à l'élaboration des projets de loi (1992). |
| Impact humain (incidences sociales et sanitaires) | Le Centre national de la recherche-développement dans le domaine de la protection sociale et de la santé (STAKES) met au point actuellement l'utilisation de l'évaluation d'impact humain. |
| Impact sur les PME | Mise au point parallèlement au Programme sur les PME de 1996 et prise en compte dans les Instructions relatives à l'évaluation de l'impact sur les entreprises (1999). |
| Impact sur la politique régionale | Programme du deuxième gouvernement du Premier ministre Paavo Lipponen (1999). |
| Impact sur la parité hommes-femmes | Instructions en cours d'élaboration |

Malgré son introduction précoce, l'AIR est loin de contribuer efficacement à l'élaboration de la réglementation finlandaise. Dans deux rapports du ministère des Finances de 2001, plusieurs problèmes ont été identifiés : le manque de ressources des ministères, les carences des évaluations et l'absence systématique de données chiffrées. Il existe certainement de nettes faiblesses (voir ci-dessous). La plupart de responsables s'accordent à penser que l'AIR a eu une influence limitée jusqu'ici sur la réglementation, mais certains redoutent également qu'un renforcement de son utilisation entraîne des lourdeurs administratives et ralentisse le processus de décision.

La liste ci-dessous, établie sur la base des meilleures pratiques identifiées par l'OCDE, indique les principaux aspects qui doivent retenir l'attention des administrations dans l'élaboration de l'AIR :

- *Renforcer la volonté politique en faveur de* l'AIR. L'utilisation de l'AIR doit être soutenue au plus haut niveau. Tous les organismes qui participent à l'élaboration de la réglementation doivent contribuer activement au processus. Le point faible dans le cas de la Finlande est qu'aucune pression n'est exercée au niveau politique et que l'inobservation des obligations relatives à l'AIR n'est pas sanctionnée.
- *Attribuer des responsabilités précises en matière d'AIR*. Il convient de trouver un juste équilibre entre l'appropriation par les autorités réglementaires, d'une part, et le contrôle de qualité et la cohérence, d'autre part; la responsabilité de l'AIR doit être partagée entre les ministères et un service central de contrôle de la qualité. En Finlande, ce sont essentiellement les ministères qui sont responsables de l'AIR, mais ils sont soumis à des exigences minimales de résultat dans ce domaine. Le Bureau de vérification des textes législatifs et le ministère des Finances effectuent des contrôles limités et spécifiques, le Comité des Finances du Cabinet et les différents ministères pouvant en outre bloquer les projets de loi jugés insatisfaisants, mais ces mécanismes sont en fait inadaptés.
- *Former les régulateurs*. Les régulateurs doivent disposer des compétences requises pour procéder à des AIR de haute qualité. Des améliorations sont possibles. En Finlande, les différents ministères établissent leurs propres lignes directrices, mais il n'existe pas de lignes directrices générales, bien que le ministère des Finances ait formulé des recommandations à ce sujet en 2001. De plus, la demande de conseil et de formation est faible, ce qui correspond à la tradition d'indépendance des ministères et à l'absence de pilotage central.
- *Utiliser une méthode d'analyse uniforme, mais souple*. Pour être efficace l'AIR doit comporter une analyse coûts-avantages fondée notamment sur des données chiffrées. Là encore, la pratique finlandaise présente des lacunes. La quantification des impacts est exigée, mais aucune méthodologie particulière n'est définie et il n'existe pas de normes minimales, ce qui explique la faiblesse des résultats.
- *Élaborer et mettre en œuvre des stratégies de collecte de données*. La qualité des évaluations quantitatives qui font partie de l'AIR est limitée par la qualité des données sur lesquelles elles reposent et l'absence de données soulève parfois des difficultés. La Finlande obtient de meilleurs résultats dans ce domaine, plusieurs mécanismes étant utilisés pour diffuser aux ministères les informations provenant des instituts de recherche, entre autres. Le système de commissions qui assure la consultation du public (voir plus haut) est utile et il pourrait jouer un plus grand rôle dans la collecte de données.
- *Cibler les efforts dans le domaine de l'AIR*. Les ressources affectées à l'AIR doivent être consacrées aux réglementations susceptibles d'avoir les incidences les plus importantes et les meilleures perspectives de modification des effets induits. Cet aspect doit également être pris en compte. L'AIR porte principalement sur les lois et aucun critère objectif n'a été défini pour orienter l'effort déployé. La fragmentation qui résulte d'une démarche reposant sur la mise en œuvre d'AIR partielles n'est pas un élément positif. L'examen des mesures de ciblage appliquées par la Corée ou les États-Unis, par exemple, pourrait présenter un intérêt pour la Finlande.
- *Intégrer l'AIR au processus de décision*. L'AIR ne peut être efficace que si elle fait partie intégrante de l'élaboration des politiques et n'est pas un simple appendice postérieur à

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

la prise de décision. Comme on l'a indiqué plus haut, l'intégration de l'AIR n'est pas très poussée et son influence sur la prise de décision semble limitée. Il n'existe pas de volonté politique marquée et il est urgent d'agir dans ce domaine, ce qui contribuerait à plus de cohérence des politiques. Rationaliser la prolifération actuelle d'AIR partielles contribuerait également à la mise en œuvre d'une politique plus cohérente dans le domaine de l'AIR (action envisagée actuellement).

- *Faire connaître les résultats et associer le public.* La consultation est une contribution essentielle au contrôle de la qualité dans la mesure où elle fournit des informations en retour sur la faisabilité des projets de réglementation et sur leurs incidences futures prévisibles. Les lignes directrices finlandaises exigent que les AIR soient disponibles durant la procédure de consultation, mais il est rare que ce soit le cas pour les consultations interministérielles ou les enquêtes publiques. En tout état de cause, les AIR manquent de rigueur pour être un outil de consultation efficace.
- *Appliquer l'AIR aussi bien à la réglementation en vigueur qu'aux nouvelles réglementations.* Il manque une approche systématique en Finlande; le réexamen de la réglementation en vigueur, qui relève des différents ministères, ne fait pas l'objet d'un contrôle ou d'une vérification par le centre.

Encadré 9. **Cibler l'AIR : les exemples américain et coréen**

Le système coréen d'AIR exige, pour toute la réglementation, une estimation approximative des coûts et définit comme « significative » toute réglementation dont l'impact annuel est évalué à plus de 10 milliards de KRW (0.9 million d'USD) et touche plus de 1 million de personnes, ou qui constitue une restriction manifeste à la concurrence ou une entorse manifeste aux normes internationales. Les mesures réglementaires définies comme significatives sont soumises à toutes les obligations en matière d'AIR. Le choix des critères qui déterminent les mesures réglementaires susceptibles d'exiger une analyse complète et détaillée est judicieux. Aux États-Unis, une analyse complète des coûts et avantages est obligatoire dès lors que l'estimation des coûts annuels est supérieure à 100 millions d'USD et que la réglementation est susceptible d'alourdir sensiblement les coûts dans un secteur d'activité ou une région ou qu'elle a des effets défavorables substantiels sur la concurrence, l'emploi, l'investissement, la productivité ou l'innovation. Il en résulte qu'environ 600 réglementations sont examinées par an (soit 15 % à 17 % des réglementations publiées), dont moins de 100 (environ 1 % à 2 % des réglementations publiées) sont « économiquement significatives » et nécessitent, par conséquent, une analyse complète des coûts et avantages.

## Autorités de régulation

### *Des organismes de régulation rattachés aux ministères ont été mis en place pour les entreprises publiques*

La réforme des entreprises publiques finlandaises, qui ont joué un rôle majeur dans l'économie, a conduit dans un premier temps, en 1987, à la création de sociétés commerciales (l'autofinancement remplaçant les dotations budgétaires), puis à l'introduction de la concurrence du secteur privé et à la privatisation partielle de ces sociétés. De nouveaux organismes de régulation (tableau 5) ont été créés dans le but de

Tableau 5. **Principales autorités de régulation en Finlande**

| Nom de l'organisation | Législation | Statut institutionnel et juridique | Secteurs placés sous l'autorité des régulateurs | Sélection et nomination des responsables | Sources de financement | Mécanisme de responsabilité |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Télécommunications** | | | | | | |
| Autorité finlandaise de régulation des communications (1[er] sept. 2001) (FICORA) (ancien Centre de l'administration des télécommunications 1988) | Loi sur le marché des communications 1987/2002 (ancienne loi sur les télécommunications). Loi sur la protection de la vie privée et la sécurité des données dans les télécommunications de 1999. Loi sur les signatures électroniques de 1999. Loi sur la radio de 2001. Lois sur les activités audiovisuelles de 1998. Loi sur les services postaux de 2001. Loi sur le fonds public pour l'audiovisuel de 1998. Loi sur l'administration des communications de 2001. | Organisme ministériel rattaché au ministère des Transports et des Communications | Communications électroniques, services de la société de l'information et services postaux | Le Cabinet nomme le directeur général. | Redevances versées par les entités qui font l'objet de la supervision. | FICORA présente un rapport annuel au ministère des Transports et des Communications. Les décisions de FICORA peuvent faire d'objet d'un recours formé devant la Cour administrative suprême. |
| **Énergie** | | | | | | |
| Autorité du marché de l'énergie (2000) (ancienne Autorité du marché de l'électricité de 1995) | Loi sur le marché de l'électricité (1995); loi sur le marché du gaz naturel (2000); loi sur l'Autorité du marché de l'énergie (2000). | Organisme ministériel (organe d'experts) rattaché au ministère du Commerce et de l'Industrie. | Électricité et gaz naturel. | Nommé par le gouvernement pour une durée illimitée. | 90 % proviennent de redevances de supervision et d'autorisation prélevées sur les entreprises de réseau, le solde étant financé sur le budget de l'État. | Ses décisions peuvent faire d'objet d'un recours devant la Cour administrative suprême. |
| **Autorité de la concurrence** | | | | | | |
| Autorité finlandaise de la concurrence (1988). | Loi sur les restrictions à la concurrence (480/1992); loi sur l'Autorité finlandaise de la concurrence (711/1988); décret sur l'Autorité finlandaise de la concurrence (66/1993). | Organisme ministériel rattaché au ministère du Commerce et de l'Industrie. Le ministère n'a aucune compétence pour les décisions à caractère individuel. | Tous les secteurs sauf le marché du travail et la production primaire de certains produits agricoles | Le Cabinet nomme le directeur général pour une durée illimitée. | L'Autorité finlandaise de la concurrence est financée sur le budget de l'État. | L'Autorité finlandaise de la concurrence présente un rapport annuel au ministère du Commerce et de l'Industrie. Le directeur général peut être poursuivi devant la Cour d'appel d'Helsinki pour faute professionnelle. Les décisions adoptées par l'Autorité finlandaise de la concurrence peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal du marché. |

Tableau 5. **Principales autorités de régulation en Finlande** *(suite)*

| Nom de l'organisation | Législation | Statut institutionnel et juridique | Secteurs placés sous l'autorité des régulateurs | Sélection et nomination des responsables | Sources de financement | Mécanisme de responsabilité |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Secteur financier** | | | | | | |
| Autorité de supervision financière (1993) (ancienne Inspection des banques 1922) | Loi sur l'Autorité de supervision financière (503/1993); loi sur les établissements de crédit (1607/1993); loi sur les marchés de valeurs mobilières (495/1998); loi sur les sociétés d'investissement (579/1996); loi sur les établissements de crédit et financiers étrangers en Finlande (1608/1993) ;loi sur la supervision des groupes financiers (44/2002); loi sur l'interruption temporaire d'activité d'une banque de dépôts (1509/2002). | Autorité de régulation indépendante | Banques, société de courtage, bourses de valeurs et marchés de dérivés, organismes de placement collectif | Le président nomme le directeur général de l'Autorité de supervision financière sur recommandation du Conseil parlementaire chargé de la supervision. Le Conseil nomme les membres du conseil d'administration pour trois ans en une fois sur proposition du ministère des Finances, de la Banque de Finlande et du ministère de la Santé et des Affaires sociales. | Les frais de fonctionnement sont couverts par des redevances de supervision et des redevances spécifiques versées par les entités qui font l'objet de cette supervision et par les émetteurs de titres. | L'Autorité de supervision financière est responsable devant le Conseil parlementaire chargé de la supervision et la Banque de Finlande pour toute question administrative. Les décisions de l'Autorité de supervision financière peuvent faire d'objet d'un recours devant la Cour administrative suprême. |
| **Assurances** | | | | | | |
| Autorité de supervision des assurances (avril 1999). | Loi sur l'Autorité de supervision des assurances (78/1999). | Organisme rattaché au ministère des Affaires sociales et de la Santé. Indépendant dans ses décisions. | Sociétés d'assurances et organismes de retraite et autres acteurs du secteur des assurances. | Le ministère nomme trois membres du conseil d'administration pour trois ans en une fois (deux d'entre eux sur proposition du ministère des Finances et de la Banque de Finlande). Les directeurs généraux de l'Autorité de supervision des assurances, de l'Autorité de supervision financière et de la Division des assurances au ministère de la Santé et des Affaires sociales sont également membres du conseil d'administration. Le personnel de l'Autorité de supervision des assurances est représenté par un membre du conseil d'administration (seulement pour les questions concernant le personnel). | Les frais de fonctionnement sont couverts par des redevances prélevées sur les entités qui font l'objet de cette supervision. | L'Autorité de supervision des assurances est responsable devant le ministère de la Santé et des Affaires sociales : contrat de performances et présentation d'un rapport annuel au ministère de la Santé et des Affaires sociales. Les décisions de l'Autorité de supervision financière peuvent faire d'objet d'un recours devant la Cour administrative suprême. |

*Source :* OCDE.

dissocier les fonctions de propriété et de régulation de l'État. Ils ont pour la plupart un caractère sectoriel, ce qui correspond à une tendance générale dans la zone OCDE. En majorité, les nouveaux organismes ne sont pas entièrement indépendants, mais rattachés au ministère compétent. L'Autorité du marché de l'électricité et l'Autorité finlandaise de la concurrence, par exemple, sont rattachées au ministère du Commerce et de l'Industrie. En règle générale, il appartient toujours aux ministères de décider des mesures à mettre en œuvre et d'élaborer les nouvelles réglementations, mais les régulateurs peuvent donner leur avis.

Ce système mérite d'être examiné de plus près. On note des dispositions restrictives concernant les fonctionnaires (et les rémunérations, en particulier) qui pénalisent certains organismes. Les problèmes qui se posent sont liés, entre autres, au fait que les régulateurs ne peuvent souvent appliquer aucune sanction en cas de non-respect de la réglementation et que les compétences ne sont pas bien définies pour les questions de concurrence, ce qui se traduit souvent par des chevauchements. Optimiser l'efficacité des autorités de régulation exige le traitement minutieux d'une série de problèmes, mais il est vrai que dans ce domaine les meilleures pratiques évoluent constamment dans les pays de l'OCDE.

## Mise à jour de la réglementation

### *Des efforts sont faits, mais ils sont ponctuels et il n'y a aucun examen systématique ou stratégique de la réglementation*

La politique réglementaire de la Finlande ne couvre pas le réexamen et la réforme de la réglementation en vigueur. À quelques exceptions près, le réexamen s'opère au cas par cas, à l'initiative de chaque ministère. Ceci étant, une nette tendance s'est développée à la fin des années 90 et a favorisé la révision de textes aussi fondamentaux que la Constitution, la loi sur la transparence des activités gouvernementales et le Code pénal. Par ailleurs, des révisions stratégiques comme celle du dispositif réglementaire de l'environnement, qui a commencé à la fin des années 80, ont été menées de manière informelle. Le recours aux révisions périodiques obligatoires et aux clauses de caducité automatique est limité.

Malgré tout, les réformes sont souvent réactives et non stratégiques. Les lois sont fréquemment modifiées, ces modifications étant nécessaires parce que la loi est conçue comme un ensemble de dispositions impératives détaillées qui ne convient pas vraiment lorsque les réformes sont d'ordre économique, social ou technologique, en particulier. Les carences actuelles de l'AIR et l'insuffisante prise en compte *ex ante* des effets induits sont problématiques, de même que la tradition d'indépendance des ministères, obstacle à une vision plus stratégique.

## Améliorer l'environnement des entreprises

### *De judicieuses initiatives ont été prises pour alléger les charges administratives et l'administration électronique retient tout spécialement l'attention*

De nombreuses mesures ont été prises ou sont actuellement mises en œuvre en vue de limiter les lourdeurs administratives. Parmi les initiatives passées, citons le Projet de réforme des autorisations de 1989-1993 et les modifications apportées à la *loi et au décret sur la comptabilité* qui ont simplifié les obligations comptables des PME. Le *Projet en faveur de l'esprit d'entreprise* lancé en 2000 (pour encourager la création d'entreprises et le développement des jeunes entreprises) met l'accent sur les charges administratives et les



EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

technologies de l'information. L'administration électronique figure parmi les grandes priorités, comme le montrent la décision du gouvernement de 1998 visant à promouvoir les transactions et les services électroniques, et le grand projet lancé en 1997, le modèle de transmission de données TYVI, destiné à développer les échanges de données électroniques entre les entreprises et l'administration, notamment pour les déclarations de TVA et de revenu ainsi que pour les informations communiquées aux douanes. Ce dispositif a également permis de centraliser les besoins de collecte de données des différentes administrations. Aujourd'hui, le système TYVI est régulièrement utilisé par plus de 50 000 entreprises. De nouvelles avancées sont prévues dans le cadre du Plan d'action pour la communication électronique qui a été proposé dans l'optique d'une refonte des relations entre l'administration et les entreprises, jugée préférable à un simple remplacement des méthodes traditionnelles par des moyens de traitement électroniques.

Une attention particulière est accordée aux PME. Le ministère des Finances a dirigé la création d'un portail Internet – Yritys-Suomi (Affaires en Finlande) – lancé en 2002 et destiné aux jeunes entreprises, aux nouveaux exportateurs et aux demandeurs d'aides à la recherche-développement. L'administration fiscale met en place actuellement un système de règlement des cotisations d'assurances sociales *via* l'Internet à l'intention des employeurs. Des guichets uniques appelés *Points service pour les entreprises* ont été créés au niveau régional pour faciliter la délivrance des permis et autorisations et la fourniture de renseignements concernant notamment le financement des entreprises et la formation. Le ministère du Commerce et de l'Industrie est le coordinateur national du projet de la Commission de l'UE intitulé *Panel d'entreprises européennes*. Ce panel permet à la Commission de contacter *via* l'Internet jusqu'à 3 000 entreprises pour recueillir leur opinion à tout moment sur des projets de législation européenne ou d'autres initiatives. Ce panel fait partie intégrante de la politique globale de la Commission qui vise à améliorer la consultation des entreprises dans le cadre du plan d'action « Mieux légiférer » qu'elle a lancé en 2002.

Un rapport de 2002 du ministère du Commerce et de l'Industrie montre que ces mesures ont allégé les charges administratives pour les PME. Il est certain que la Finlande a su tirer parti des possibilités offertes par les nouvelles technologies et, malgré une approche globalement décentralisée de l'administration, a réussi à rationaliser les formalités administratives.

## Conclusion

La Finlande est bien placée, à de nombreux égards, pour faire avancer les nouvelles réformes qui s'imposent face aux difficultés auxquelles l'action des pouvoirs publics est confrontée : un taux de chômage élevé, le vieillissement de la population et les mutations constantes et rapides de l'environnement international dans lequel elle doit affronter la concurrence. Elle a su mettre en œuvre des réformes très efficaces dans le passé. Elle a non seulement surmonté la crise économique de la fin des années 80, mais s'est aussi dotée d'une économie ouverte et compétitive. Elle a également réussi à maîtriser les difficultés liées à l'adhésion à l'UE. Elle a engagé très tôt la libéralisation de certains secteurs clés comme les télécommunications, qui sont aujourd'hui très compétitifs. Des bases solides ont été édifiées ces dernières années pour favoriser et renforcer l'esprit d'entreprise et les PME. Certains éléments des politiques et procédures réglementaires en place présentent des caractéristiques particulièrement intéressantes : un bon niveau de transparence, avec un large éventail de méthodes de consultation, l'importance accordée à la clarté des lois et

le développement de l'administration électronique dans le but de réduire au maximum les charges administratives.

Toutefois, malgré ces éléments positifs, le système réglementaire actuel n'est pas assez solide pour faire face très efficacement aux difficultés que rencontre aujourd'hui l'action des pouvoirs publics. Pourtant, cette contribution est capitale si l'on veut faire en sorte que des normes encore plus rigoureuses puissent être respectées dans les services publics, que la réglementation sociale et environnementale en vigueur soit effectivement appliquée et que les secteurs de l'économie où l'État reste un prestataire de premier plan (qui jouent encore un grand rôle) soient nettement plus performants.

La tâche est de grande ampleur. Améliorer le système réglementaire pour qu'il conforte comme il convient la politique économique et sociale demande de profonds changements de méthode et pas uniquement un replâtrage. Le gouvernement doit commencer par confirmer l'importance qu'il accorde à la politique réglementaire. Certaines traditions finlandaises devront être revues, notamment celle de l'autonomie des administrations (le syndrome de compartimentalisation), qui restreint le rôle joué par le centre. La mise en place d'un processus engageant toute l'administration, encouragé par un centre de gouvernement beaucoup plus fort, est le seul moyen de faire en sorte qu'une réglementation de bonne qualité soit systématique adoptée, qu'une approche dynamique soit la règle et que la réglementation soit mise en œuvre efficacement. Des efforts sont également nécessaires pour mettre en place une approche de la réglementation fondée sur des données d'observation, qui comporte la quantification des impacts de la réglementation et la participation de toutes les parties intéressées. Cela exige une nouvelle politique d'AIR et de consultation.

## Options à envisager

### *1. Faire de la politique réglementaire l'une des grandes priorités du gouvernement*

La concurrence des autres politiques (environnementale, sociale et régionale notamment) peut affaiblir le rôle et l'importance de la politique réglementaire dans une société moderne. Sans aller jusqu'à remplacer d'autres politiques, la politique réglementaire devrait jouer un plus grand rôle dans les dispositifs de gouvernance en Finlande. Étant donné la décentralisation de l'action des pouvoirs publics et le manque de responsabilité au niveau central qui en résulte pour la politique réglementaire, il est difficile pour le gouvernement d'avoir une vision claire de la priorité qui devrait être accordée à la gestion de la réglementation. La nouvelle Constitution confère une autorité accrue au Premier ministre – et par conséquent, au centre du gouvernement – et offre une occasion idéale de rétablir l'équilibre. L'adoption de mesures visant à renforcer les institutions et procédures réglementaires accentuerait le message.

### *2. Accroître la responsabilité des ministères à l'égard des réformes en instaurant un processus systématique de surveillance par un comité ministériel de haut niveau et en fixant dans les domaines hautement prioritaires de grands objectifs qui responsabiliseront les ministères*

Il n'existe actuellement aucun mécanisme permettant d'évaluer au niveau politique les résultats concrètement obtenus par les ministères au regard des priorités définies par le gouvernement. De nombreux pays membres de l'OCDE ont mis en place une surveillance politique en nommant un ministre responsable de la réforme de la réglementation, mais une autre solution dont on peut penser qu'elle est plus adaptée au modèle nordique

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

appliqué par la Finlande consiste à attribuer cette compétence à un comité formé de ministres (comme c'est le cas aux Pays-Bas avec le Comité MDW chargé de la concurrence, de la déréglementation et de la qualité de la législation). L'autorité conférée à ce comité pourrait aider à promouvoir l'adoption des nouvelles mesures et procédures réglementaires recommandées au point 1.

### *3. Créer une unité technique chargée de promouvoir, de mettre en œuvre, de faire respecter et d'évaluer une politique réglementaire améliorée et la doter des capacités et ressources nécessaires*

En s'inspirant de l'expérience du Bureau de vérification des textes législatifs, la création au centre du gouvernement d'une unité de surveillance ayant la responsabilité générale de la politique réglementaire signalerait plus clairement que le gouvernement juge prioritaire ce dossier. Cette unité aurait pour principale mission de contrôler le système d'AIR et de rendre un avis technique sur la qualité foncière des mesures proposées. Elle pourrait également formuler des conseils et faciliter la formation aux instruments de réglementation. En coopération avec le Bureau, elle pourrait aussi participer à la gestion du système juridique et réglementaire. Le fait qu'elle opère au centre du gouvernement remédierait en outre grandement au manque de coordination des politiques et à la compartimentalisation de la réglementation. Cette unité assurerait également le secrétariat du comité ministériel mentionné ci-dessus.

Le contrôle et l'évaluation périodiques de l'état d'avancement inciteraient davantage les ministères à innover, à tirer mutuellement des enseignements de leur expérience et à s'efforcer d'obtenir des résultats concrets. Il est recommandé que cette unité soit située au centre de gouvernement. Il convient de donner à cette unité les moyens de s'acquitter de son mandat et en particulier de faire respecter les obligations liées à l'AIR (voir la recommandation suivante).

### *4. Intégrer les obligations liées à l'AIR et confier à l'unité centrale dont la création a été recommandée ci-dessus la responsabilité de veiller à la qualité pour tous les aspects de l'AIR*

La Finlande devrait mettre fin à la fragmentation actuelle des obligations liées à l'AIR en faisant en sorte que toutes les AIR soient réalisées de façon intégrée et publiées dans un seul et même document. L'obligation de prendre en compte tous les aspects importants dans un cadre d'examen des coûts et avantages rendrait les analyses plus cohérentes et ferait mieux comprendre les arbitrages à opérer entre les différentes mesures. La question des types d'analyse d'impact à rendre obligatoires doit être étudiée attentivement.

### *5. Adopter à l'échelle de toute l'administration des critères d'aide à la décision explicites et mesurables pour se prononcer sur l'opportunité et la façon de réglementer, en appliquant plus fermement le principe coûts-avantages*

La Finlande a adopté les principaux éléments de la Recommandation de 1995 de l'OCDE, notamment le principe coûts-avantages. Mais le dispositif en place comporte des lacunes, en particulier l'absence d'évaluation approfondie des coûts et avantages. On pourra y remédier en utilisant les critères précis et les méthodologies détaillées de l'analyse coûts-avantages et un mécanisme de ciblage des efforts sur les réglementations dont l'impact potentiel est le plus marqué et qui sont le plus porteuses de changements. En faisant preuve d'une rigueur analytique de plus en plus grande et en élargissant le champ de l'AIR (actuellement la loi) aux principaux textes à statut réglementaire, on

maximisera progressivement les avantages qui résultent de l'adoption de cette nouvelle démarche, à mesure que les compétences s'étofferont et si les ressources le permettent. L'élaboration des politiques reposera sur des bases plus objectives, les solutions de remplacement seront mieux évaluées et on y gagnera en responsabilisation et en transparence. La consultation du public sera elle aussi plus efficiente si elle est intégrée à l'AIR comme il est recommandé au point 8.

### *6. Adopter des procédures systématiques de révision et de réforme de la réglementation en vigueur, intégrant les principales composantes de la qualité réglementaire, dont l'application de méthodes normalisées conformes aux obligations qui régissent l'AIR pour les projets de réglementation*

Il faudrait conférer à la qualité de la réglementation la dynamique qui lui fait défaut aujourd'hui en adoptant des mécanismes propres à garantir que la législation en vigueur soit régulièrement et systématiquement révisée et réformée. Il faudrait s'appuyer à cet effet sur les principes d'assurance-qualité de la réglementation équivalents à ceux appliqués aux projets de réglementation, en l'occurrence les obligations liées à l'analyse d'impact, l'identification et l'évaluation des autres moyens d'action possibles, une consultation à grande échelle et une surveillance adéquate par l'organe central chargé de la réforme de la réglementation. Étant donné le volume de la réglementation en vigueur, il est en outre essentiel de définir les priorités de la réforme, en particulier au début du programme.

### *7. Formuler des recommandations écrites détaillées et soutenir et former les responsables de la réglementation. Accompagner ces principes de grandes lignes directrices à l'intention des ministères*

Faire respecter les obligations associées à l'AIR, notamment lorsque l'AIR est plus rigoureusement fondée sur le principe coûts-avantages, imposera un effort considérable pour doter des compétences nécessaires les fonctionnaires des organismes de réglementation. Par ailleurs, une formation plus générale à la politique réglementaire est un moyen précieux de mobiliser l'administration en faveur de la réforme. Il devrait incomber à l'autorité centrale chargée de la réforme de la réglementation de mettre en place un programme de formation à grande échelle couvrant les disciplines de l'AIR et les autres questions se rapportant à la qualité de la réglementation.

Parallèlement à ces mesures, les efforts actuels visant à regrouper dans une *instruction HELO* révisée toutes les obligations associées aux analyses d'impact partielles doivent être poursuivis. Cette « réglementation à l'intention des responsables de la réglementation » devrait être périodiquement révisée, actualisée et améliorée. L'initiative actuelle du Canada consistant à regrouper sur Internet les grandes orientations et les obligations concernant la réglementation pourrait être un exemple à suivre.

### *8. Renforcer la politique de consultation et s'assurer que la consultation et l'AIR sont intégrées efficacement*

Il est essentiel de renforcer les mécanismes de consultation du public de manière à ce que la consultation puisse efficacement appuyer un programme amélioré d'AIR en jouant son rôle de source de données. Un axe fondamental de la réforme serait de normaliser la consultation en adoptant des règles plus formelles, que devront respecter tous les ministères et toutes les autorités réglementaires. Pour commencer, un dispositif

obligatoire d'information du public et d'appel à commentaires pourrait être mis en place pour tous les projets de loi et de règlement.

Intégrer la consultation à l'AIR renforcerait l'efficacité de ces deux instruments : la consultation est plus éclairée, plus ciblée et plus susceptible de fournir des informations utiles lorsqu'elle est réalisée en s'appuyant sur une information factuelle substantielle, comme celle fournie par l'AIR. Réciproquement, une consultation bien conduite peut être le moyen le plus efficient de collecter l'information nécessaire pour une AIR plus fiable et plus fine.

### *9. Faire respecter l'obligation actuelle d'examiner les solutions de remplacement lors de l'élaboration des politiques en s'assurant qu'un vaste éventail d'options, dont les instruments de marché, sont recensées et analysées*

La politique réglementaire finlandaise actuelle impose théoriquement d'étudier les solutions de remplacement lors de l'élaboration des politiques, mais dans la pratique cette obligation n'est guère respectée pour la plupart des domaines d'action autres que l'environnement. Faire respecter dans les faits l'obligation d'examiner les solutions de remplacement – et, par conséquent, le principe général selon lequel l'analyse des mesures doit se faire dans un cadre comparatif – exige que les responsables de la réglementation connaissent bien l'éventail des instruments d'action disponibles et la nature de chacun d'entre eux. L'autorité centrale chargée de la politique de la réglementation doit donc veiller à ce que les cours de formation évoqués ci-dessus tiennent compte de cette exigence.

L'adoption d'obligations strictes en matière d'AIR, se doublant d'un contrôle efficace de la part de l'unité centrale (voir le point 3 ci-dessus), permettrait donc d'instaurer la discipline nécessaire pour garantir que les solutions de remplacement ont été étudiées convenablement. Cependant, ces mesures ne suffisent pas à elles seules. Adopter une solution de remplacement non éprouvée comporte nécessairement un risque. Par conséquent, il incombe au gouvernement de promouvoir le recours aux autres solutions possibles. Une première étape consisterait à mieux faire connaître les progrès déjà accomplis, notamment dans le domaine de l'environnement. Dans un deuxième temps, un rapport périodique et public sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des solutions de remplacement pourrait être rédigé.

ISBN 92-64-10268-X
Exmens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Finlande
Un nouveau consensus en faveur du changement


PARTIE II

# Chapitre 3

# Politique de la concurrence*

* Le rapport qui a servi de référence pour le présent chapitre est disponible à l'adresse *www.oecd.org/regreform/backgroundreports*.

## Contexte et aperçu historique

### *La politique de la concurrence a une longue histoire étroitement liée, jusqu'à une date récente, à la tradition finlandaise du corporatisme collectif*

La politique de la concurrence est ancienne en Finlande; la première décision connue en la matière a été prononcée en 1837 à l'encontre d'une entente entre manufacturiers. Son évolution est liée en grande partie au mode de développement industriel particulier de ce pays, qui se rattache lui-même à son histoire politique. Ainsi, de nombreuses entreprises se sont développées dans le secteur des infrastructures comme l'électricité et les télécommunications, ce qui a permis au pays d'échapper à la domination de l'Union soviétique lorsqu'elle constituait une lourde menace. Mais ultérieurement, cette concentration a aussi facilité la libéralisation précoce et réussie de ces secteurs avec la réforme économique des années 80, dans laquelle la politique de la concurrence a joué un rôle prépondérant. D'un autre côté, la taille limitée et l'isolement de la Finlande par rapport aux autres marchés, associée à la volonté de réussir sur les marchés à l'exportation, ont encouragé la concentration de certains secteurs comme celui des produits de la sylviculture. Le problème des ententes économiques a été examiné pour la première fois en 1928 mais le contrôle des prix a été longtemps le principal moyen de faire face aux pratiques commerciales abusives ; en 1984, 40 % des prix étaient encore réglementés. Les producteurs nationaux étaient protégés de la concurrence étrangère par des licences d'importation. La politique de nationalisme économique a également favorisé l'apparition d'entreprises publiques et la forte participation de l'État au capital de ces entreprises demeure un élément essentiel du paysage industriel finlandais. Durant la majeure partie du vingtième siècle, la politique de la concurrence est restée empreinte de la culture de corporatisme collectif qui prévalait à l'époque.

### *Les années 80 ont modifié l'orientation de la politique de la concurrence et en ont fait la clé de voûte de la nouvelle économie de marché*

Avant les années 80, la Finlande n'a guère connu une politique de la concurrence moderne et vigoureuse. Le mécontentement et un changement de gouvernement ont abouti à une réorientation radicale dans les années 80, qui a non seulement modifié le contenu de la politique de la concurrence finlandaise, mais en a fait aussi la clé de voûte des profondes réformes économiques entreprises à la fin des années 80. Un rapport décisif, publié en 1987 par une commission qu'avait désignée le gouvernement, a attiré l'attention sur la fonction de déréglementation de la politique de la concurrence et constaté que les problèmes économiques auxquels le pays était confronté durant cette période pouvaient être dus aux obstacles à l'instauration d'un marché concurrentiel, et notamment à une attitude tolérante à l'égard des ententes. Une économie de marché plus individualiste allait prendre le pas sur le corporatisme collectif. Le principal changement a été la création d'un nouvel organisme de la concurrence qui s'est opposé avec force au système des ententes et s'est employé à éradiquer les effets de la réglementation des prix en s'attaquant aux ententes horizontales sur les prix qui découlaient de cette réglementation. Il a participé

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

également au projet gouvernemental de déréglementation, qui avait pour but de supprimer les obstacles à l'entrée sur le marché dans de nombreux secteurs.

Toutefois, le droit de la concurrence était encore fondé à cette époque sur un régime de notification et de contrôle des pratiques abusives et pas sur l'interdiction pure et simple, ce qui montre que la forme juridique peut avoir moins d'importance que l'objectif de l'action des pouvoirs publics. La forme juridique a repris le dessus dans les années 90, lorsque la nouvelle loi de 1992 sur les restrictions à la concurrence est entrée en vigueur. S'inspirant de la politique de la concurrence de la CE, elle a interdit de manière générale les restrictions à la concurrence. Elle a été modifiée en 1998 par l'introduction du contrôle des fusions, qui était absent de la panoplie législative.

### *Le droit de la concurrence vise désormais à promouvoir une concurrence économique efficiente dans l'intérêt des entreprises et des consommateurs*

L'efficience des marchés et l'intérêt des consommateurs sont les normes de l'action des pouvoirs publics en droit de la concurrence finlandais. Le but qui lui est assigné est de protéger « une concurrence économique, saine et efficace des pratiques restrictives préjudiciables ». Dans l'application de la loi, une attention particulière est accordée aux intérêts des consommateurs et à la liberté d'entreprendre afin qu'elle puisse s'exercer sans « obstacles ni restrictions injustifiées ». « Une concurrence économique efficace » est le critère en fonction duquel sont appréciées les performances du marché pour l'application de la loi. En situation d'efficience, les prix sont fixés de manière indépendante et aucun obstacle n'entrave l'entrée sur le marché. Les objectifs sont donc d'assurer le libre accès et d'éliminer les restrictions susceptibles de créer des distorsions ou de porter atteinte aux conditions de concurrence. On distingue les sanctions légales, qui s'appliquent aux comportements que la loi interdit, et les mesures de régulation, qui concernent les pratiques qui ne sont pas interdites mais peuvent entraver une concurrence efficace. La loi est applicable aux entreprises publiques.

La politique de la concurrence a été mise en œuvre en liaison étroite avec la réforme réglementaire. Les décideurs ont bien vu que la réglementation peut restreindre la concurrence inutilement et aussi que la politique de la concurrence peut avoir un rôle à jouer dans l'élimination de ces restrictions. C'est pourquoi le droit de la concurrence a été modifié pour attribuer un rôle clairement défini et actif à l'autorité de la concurrence dans la réforme de la réglementation. Cette autorité a rempli cette mission avec succès lors de l'ouverture du marché et des réformes des industries de réseau dans les années 90. Aujourd'hui, une plus grande importance est accordée aux problèmes de concurrence et de régulation qui se posent lorsque des entités publiques sont des acteurs du marché.

Les règles de fond associent les traditions nationales à la panoplie de l'UE. La différence la plus intéressante par rapport au modèle de l'UE apparaît dans une disposition prenant en compte les buts de la politique de la concurrence en Finlande. Une restriction qui est censée avoir des conséquences préjudiciables du fait qu'elle réduit l'efficience, empêche ou entrave la conduite d'une activité industrielle ou commerciale de manière « inappropriée dans l'optique d'une concurrence saine et efficace » peut faire l'objet d'une injonction même si elle n'est pas spécifiquement interdite par d'autres dispositions de la loi sur la concurrence (articles 9 et 16). Ce texte pourrait servir de base pour une application flexible de la politique de la concurrence à des problèmes complexes ou nouveaux comme les cas de concurrence déloyale liés aux aides publiques.

## Règles de fond

### *Les dispositions concernant les accords restrictifs sont bien adaptées à l'objectif d'efficience des marchés, mais les sanctions ne sont sans doute pas assez sévères*

La démarche est très comparable à celle de l'UE. Les types d'ententes les plus graves sont interdits. Trois types d'accords horizontaux sont expressément interdits : les soumissions concertées, les ententes sur les prix et les accords destinés à limiter la production ou à répartir les marchés. D'autres types d'accords horizontaux ne sont pas interdits, mais peuvent faire l'objet d'une injonction s'ils nuisent effectivement à la concurrence. En revanche, un accord qui serait interdit peut être autorisé s'il est jugé efficient. L'autoréglementation anticoncurrentielle (notamment les mesures prises par les associations commerciales et professionnelles pour contrôler ou éviter la concurrence) est clairement visée. La suppression des accords de prix conclus dans le cadre de groupements professionnels a été l'une des premières tâches et la plupart d'entre eux ont disparu aujourd'hui (bien que le problème réapparaisse occasionnellement en dépit d'une interdiction claire de la publication de barèmes de prix par ces groupements). Les pratiques facilitant les oligopoles, telles que la collusion tacite, sont visées de manière moins précise.

Le problème essentiel est que les sanctions ne sont vraisemblablement pas suffisamment sévères pour avoir un effet dissuasif sur les pratiques collusoires horizontales. Malgré l'interdiction des ententes sur les prix et des accords de répartition des marchés, les mesures coercitives sont rares jusqu'à présent. Les tribunaux semblent avoir été indulgents. Les amendes infligées à des acheteurs de produits forestiers qui s'étaient concertés pour maintenir un bas niveau de prix, par exemple, ont été fortement réduites en appel, ce qui leur a sans doute fait perdre leur effet dissuasif dans la mesure où elles n'étaient plus en relation avec les avantages découlant des pratiques collusoires incriminées.

Les accords verticaux sont autorisés dans la plupart des cas, sauf s'ils sont imposés par une entreprise en position dominante. La seule pratique qui est formellement interdite est de demander aux clients de respecter un prix de revente maximum ou minimum. Cette approche tolérante est conforme à une politique de la concurrence fondée sur l'efficience. Elle est plus souple que la méthode classique de l'UE (interdiction générale assortie d'exceptions précises) et peut s'avérer utile dans des situations nouvelles.

### *L'approche de l'abus de position dominante est souple et la loi a été utilisée pour restructurer les marchés monopolistiques traditionnels*

Les règles concernant les positions dominantes sont nuancées. Une entreprise (ou un groupement d'entreprises) qui est en mesure de « contrôler en grande partie les prix ou les conditions de livraison » ou d'influer de « manière correspondante » sur les conditions de la concurrence sur un marché défini est considérée comme détenant une position dominante. Les conditions commerciales déloyales, la fixation de prix d'éviction, ou l'exploitation d'une position dominante sur un marché en vue de restreindre la concurrence sur un autre marché sont interdites. Toutefois, certaines pratiques comme les accords de vente ou d'achat exclusifs sont autorisés à condition que l'entreprise puisse faire valoir un « motif justifié ». Cette approche flexible de l'interdiction peut viser des marchés de petite dimension ou des monopoles légaux. Elle est plus difficilement applicable à des situations d'oligopole.

L'existence d'une position dominante est fonction de la définition du marché, ce qui peut soulever des difficultés et impliquer une approche contextuelle. Ces affaires


EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

concernent le plus souvent des entreprises d'utilité publique. Il est intéressant également de noter dans le cas de la Finlande l'interdépendance établie entre l'acheteur « captif » vis-à-vis du vendeur sur une période longue et la possibilité qui en découle pour le vendeur de pouvoir délimiter le marché en cause. La part de marché n'est pas le facteur déterminant d'une position dominante. Les obstacles à l'entrée sur le marché sont un élément important.

Les sanctions infligées en cas d'abus de position dominante sont des peines d'amende ou des injonctions, mais il n'y a pas de mesures correctrices structurelles visant à démanteler la position dominante.

La loi a été utilisée avec succès pour promouvoir la concurrence sur les marchés monopolistiques traditionnels. Elle interdit par exemple la discrimination liée à l'octroi de remises de fidélité qui nuisent à la concurrence. Le système de primes attribuées par certaines entreprises locales du secteur de l'énergie aux clients souscrivant un contrat de longue durée a été examiné. Il est considéré comme anticoncurrentiel lorsqu'il est proposé par une entreprise en situation de monopole, mais ne le serait pas dans le cas d'une petite entreprise qui serait un nouvel entrant sur le marché. Refuser l'accès au réseau ou imposer des redevances d'accès trop élevées peut constituer un abus, même si la situation de position dominante est tolérée par la loi. Dans la phase initiale de libéralisation du marché de l'électricité, une décision majeure a jugé abusives les redevances perçues par les sociétés locales de distribution pour le raccordement des fournisseurs au réseau. Toutefois, une décision plus récente crée une incertitude sur la possibilité de contester une tarification au titre de pratique abusive. De manière générale, la loi s'appuie davantage sur une approche indirecte des prix abusifs, en favorisant la mise en place de conditions garantissant la fixation des prix par les mécanismes du marché.

### *Le contrôle des fusions est assuré par l'Autorité de la concurrence et vise à empêcher les positions dominantes*

Le contrôle des fusions, la partie la plus récente de la législation en vigueur, vise à empêcher les positions dominantes sur les marchés. Il s'applique aux fusions proprement dites, aux prises de contrôle ou acquisitions d'actifs, ou à la création de co-entreprises qui fonctionnent comme des entités économiques autonomes ainsi qu'aux transactions réalisées par toutes les formes d'entités, indépendamment du type de contrôle, ce qui signifie que les privatisations sont soumises à un examen au regard des règles de la concurrence.

L'autorité de la concurrence considère la norme fixée par la loi comme un critère de position dominante et pas comme un critère d'affaiblissement substantiel de la concurrence. Elle estime que les conditions peuvent être réunies si une forte concentration augmente le risque de pratiques collusoires oligopolistiques. Elle procède à une analyse classique qui commence par la définition du marché. La part de marché est utilisée comme indicateur en liaison avec d'autres facteurs. Il s'agit, entre autres, des avantages de l'entreprise sur ses concurrentes à l'issue de la fusion, du pouvoir de négociation des clients de l'entreprise et des perspectives de réaction rapide de la concurrence. L'autorité de la concurrence se montre sceptique à l'égard des gains futurs d'efficience et de l'imminence de faillite.

L'obligation de notification est liée à la taille de l'entreprise et à son activité en Finlande. Le double seuil appliqué pour la notification est un chiffre d'affaires mondial

supérieur à 336 millions d'EUR et un chiffre d'affaires pour chacune des parties supérieur à 25 millions d'EUR. Si une transaction tombe également sous le coup de la réglementation des fusions de l'UE, la notification en Finlande n'est pas obligatoire.

L'examen et le contrôle des fusions incombent aux autorités de la concurrence. L'Autorité finlandaise de la concurrence enquête, négocie et peut imposer des conditions et le Tribunal du marché statue sur le projet de fusion. Il n'existe aucune disposition par laquelle les pouvoirs publics pourraient intervenir et les politiques ou incidences qui ne concernent pas la concurrence ne sont pas examinées. En règle générale, le règlement d'un problème passe par l'imposition de conditions à remplir dans certains délais au-delà desquels l'exécution forcée prend la forme d'astreintes ou d'amendes conditionnelles. Les mesures à caractère structurel telles que la cession d'une activité sont privilégiées. Les engagements de comportement, plus difficiles à surveiller, sont parfois acceptés. Le tableau 6 résume l'expérience de ces dernières années.

Tableau 6. **Expérience récente en matière d'examen de fusion**

| | 2000 | 2001 |
|---|---|---|
| Décisions | 114 | 104 |
| Proposition d'interdiction | 1 | 0 |
| Autorisation sous conditions | 5 | 5 |
| Autorisation sans conditions | 104 | 99 |
| Notifications annulées | 27 | 21 |
| Autres affaires clôturées | 35 | 27 |

*Source :* Autorité finlandaise de la concurrence 2002.

### *Le régime des subventions et des pratiques déloyales est ambigu*

Les subventions (y compris les aides d'État) ne sont pas clairement visées par la loi et ne font l'objet d'aucune disposition spéciale. Les effets anticoncurrentiels des subventions pourraient, en principe, être pris en compte en vertu des principes généraux du droit de la concurrence. Toutefois, cela serait difficile et n'a pas été tenté jusqu'à présent.

La concurrence déloyale ne fait pas encore vraiment partie intégrante de la politique de la concurrence. Les pratiques commerciales déloyales sont traitées comme des litiges privés et jugées par les tribunaux de droit commun. Dans certains cas, la politique de la concurrence finlandaise, axée sur l'efficience, pourrait autoriser, compte tenu de leur effet global positif sur l'efficience, des pratiques susceptibles d'être considérées par des parties privées comme déloyales. Le nouveau Tribunal du marché peut promouvoir un équilibre différent lorsqu'il se prononce sur la loyauté d'une pratique dès lors qu'il prend en compte également la concurrence sur le marché et les intérêts des consommateurs.

### *La protection des consommateurs est indépendante dans une certaine mesure de la politique de la concurrence*

La protection des consommateurs est actuellement régie par des lois et des institutions spécifiques. Cette protection est traditionnellement forte comme dans les autres pays nordiques et, bien que le rôle de la politique de la concurrence soit reconnu, les questions d'équité et de redistribution prévalent. Le Conseil pour les réclamations des consommateurs, l'Agence finlandaise des consommateurs et le Médiateur des consommateurs veillent aux intérêts des consommateurs. Cela signifie que les autorités de

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

la concurrence et les autorités chargées de la protection des consommateurs peuvent avoir des vues différentes sur le risque, par exemple, que des normes de produits très strictes portent préjudice aux consommateurs en restreignant la concurrence. Néanmoins, des efforts ont été réalisés pour favoriser la coopération entre les organes concernés.

## Les institutions chargées de la politique de la concurrence

### *Les réformes des années 80 ont mis en place une autorité de la concurrence puissante, complétée efficacement aujourd'hui par un tribunal indépendant qui a été récemment réorganisé*

Trois organismes appliquent le droit de la concurrence. *L'Autorité finlandaise de la concurrence* est chargée d'enquêter, de négocier et de recommander les mesures à prendre pour faire respecter la loi. Le *Tribunal du marché* (il a été réorganisé en mars 2002 et remplace le Conseil de la concurrence), autorité indépendante, statue par voie d'injonction et peut prononcer des peines d'amende. Les décisions du Tribunal du marché peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour administrative suprême.

L'Autorité finlandaise de la concurrence, qui fonctionne comme un organisme indépendant, est rattachée au *ministère du Commerce et de l'Industrie*. Son directeur général est nommé (et peut être révoqué) par le gouvernement. Mais bien que l'Autorité finlandaise de la concurrence soit placée sous la tutelle budgétaire du ministère du Commerce et de l'Industrie, la loi n'autorise pas le gouvernement et le ministère à interférer dans les actes de l'Autorité. Le ministère du Commerce et de l'Industrie est associé à l'élaboration de la législation et de la politique de la concurrence, mais pas à leur application. Sa position en tant qu'actionnaire de plusieurs entreprises publiques crée, pour le moins, la possibilité d'un conflit d'intérêt avec les objectifs de la politique de la concurrence.

Le Tribunal du marché statue dans les affaires de concurrence, de marchés publics et de pratiques commerciales. Dans les affaires de concurrence, il exerce les pouvoirs qui étaient dévolus à l'ancien Conseil de la concurrence; il peut rendre des injonctions et infliger des peines d'amende et il se prononce sur les recours formés contre les décisions de l'Autorité finlandaise de la concurrence. Les affaires de protection du consommateur et de concurrence déloyale qui étaient jugées par l'ancien Tribunal du marché relèvent également de sa compétence. Le regroupement au sein d'une même entité d'organes et de pouvoirs distincts auparavant répond à l'objectif général de réduction du nombre des tribunaux ainsi qu'au souci d'éliminer l'incertitude due au fait qu'un organisme rattaché au ministère du Commerce et de l'Industrie (le Conseil de la concurrence), qui donc n'était pas une véritable juridiction, statuait en matière de concurrence. Le nouveau Tribunal est une véritable juridiction et ses procédures seront sans doute plus transparentes.

### *La charge de travail et les priorités de l'Autorité finlandaise de la concurrence révèlent des exigences contradictoires du point de vue de ses ressources*

Les ressources affectées à l'Autorité finlandaise de la concurrence sont stables, mais la rotation du personnel est forte. L'effectif de l'Autorité est d'environ 61.5 personnes-années, plus neuf affectées aux mesures d'application au niveau régional. La rotation est de l'ordre de 20 % par an et environ 40 % des effectifs ont moins de deux années d'expérience. Les jeunes collaborateurs partent dans le secteur privé, où les rémunérations sont plus élevées. De nombreux autres organismes publics sont confrontés à ce problème. Les services non administratifs de l'Autorité finlandaise de la concurrence, qui étaient organisés par secteur

### Tableau 7. Évolution des mesures prises dans le domaine de la politique de la concurrence

| | Ententes horizontales | Ententes verticales | Abus de position dominante | Fusions |
|---|---|---|---|---|
| 2001 : dossiers ouverts | | | | 150 |
| Sanctions ou décisions recherchées | | | | 5[2] |
| Décisions ou sanctions imposées | | | | 1 |
| Total des sanctions imposées | 1.6 million d'EUR | | 4.7 millions d'EUR | |
| 2000 : dossiers ouverts | 22 | 23 | 74 | 184 |
| Sanctions ou décisions recherchées[1] | 1 | | 6 | 6[2] |
| Décisions ou sanctions imposées[3] | 0 | 0 | 3 | 1 |
| Total des sanctions imposées | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1999 : dossiers ouverts | 41 | 30 | 78 | 143 |
| Sanctions ou décisions recherchées[2] | 0 | 1 | 3 | 5[2] |
| Décisions ou sanctions imposées[3] | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Total des sanctions imposées | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1998 : dossiers ouverts | 38 | 24 | 78 | 23 |
| Sanctions ou décisions recherchées[2] | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Décisions ou sanctions imposées[3] | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Total des sanctions imposées | 0 | | 0 | 0 |
| 1997 : dossiers ouverts | 46 | 35 | 56 | n.a. |
| Sanctions ou décisions recherchées[2] | 3 | 2 | 2 | 0 |
| Décisions ou sanctions imposées[3] | 3 | 1 | 2 | 0 |
| Total des sanctions imposées | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1996 : dossiers ouverts | 42 | 32 | 77 | n.a. |
| Sanctions ou décisions recherchées[2] | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Décisions ou sanctions imposées[3] | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Total des sanctions imposées | 0 | 0 | 0 | 0 |

1. Mesures recherchées ou prises par l'Autorité finlandaise de la concurrence (FCA).
2. En 2001, 5 ont été approuvées sous réserve de certaines conditions, une a été interdite par le Conseil de la concurrence en appel ; en 2000, 5 ont été approuvées sous réserve de certaines conditions et il y a eu une proposition d'interdiction ; en 1999, 5 ont été approuvées sous réserve de certaines conditions.
3. Décision rendue par le Conseil de la concurrence.

*Source :* FCA, 2002, FCA, 2002a.

professionnel, sont aujourd'hui répartis en trois grands secteurs : les fusions et abus de position dominante, les ententes et la promotion de la concurrence.

Les fusions et les examens d'office demandent de plus en plus de ressources. Pour dégager des moyens, l'Autorité tente de rejeter les réclamations qui ont des effets limités sur la concurrence tels que les litiges concernant les relations avec des fournisseurs et des concurrents. Le plus gros volume de travail concerne les abus de position dominante. Le secteur dans lequel les affaires traitées en 2000-2001 ont été les plus nombreuses est celui des télécommunications.

## Respect du droit de la concurrence

### *Les possibilités d'action sont satisfaisantes, mais les sanctions sont probablement trop clémentes*

Pour l'application du droit de la concurrence, l'Autorité finlandaise prend l'initiative des procédures et les décisions incombent essentiellement au Tribunal du marché. Si dans le cas d'une fusion, par exemple, l'Autorité finlandaise de la concurrence estime qu'une injonction ou des sanctions sont nécessaires ou si les parties à la fusion ne parviennent pas

à s'entendre avec l'Autorité sur certaines conditions, l'Autorité soumet une proposition au Tribunal du marché concernant les mesures à envisager. Les pouvoirs d'investigation de l'Autorité ont trait principalement à l'obtention de documents. L'Autorité, en collaboration avec les autorités locales, peut exiger des documents et des réponses à ses questions et procéder à des inspections (l'aide de la police peut être utile), sans qu'un mandat de justice soit nécessaire pour lui conférer les pouvoirs requis.

Comme le montrent les statistiques, le délai prévu pour rendre une décision est habituellement respecté. Dans le cas d'une fusion, le délai fixé pour l'instruction et la décision est de neuf mois (pour une procédure complète incluant une décision du Tribunal du marché), mais la durée de la procédure est normalement plus courte (si la fusion ne nécessite pas d'enquête, le délai est d'un mois, avec application de la règle d'approbation tacite). Toutefois, le délai moyen nécessaire à l'Autorité pour rendre une décision (dans les affaires autres que les fusions) est passé d'un an à 16 mois, ce que l'Autorité justifie par la complexité et l'importance plus grandes des affaires traitées. Le règlement de l'Autorité permet d'accélérer la procédure dès lors que le caractère d'urgence de la décision est reconnu.

La mesure correctrice peut être une injonction ou une peine d'amende. Le Tribunal du marché peut par exemple interdire un accord. Il peut aussi infliger des amendes pour pratiques illicites. Les peines d'amende vont de 800 EUR à 670 000 EUR ou plus, dans la limite de 10 % du chiffre d'affaires du dernier exercice. L'amende vise uniquement l'entreprise et la responsabilité des personnes physiques n'est pas engagée. Le montant des amendes infligées est faible comparé aux procédures récentes de l'UE, et les tribunaux prononcent souvent des amendes d'un montant bien inférieur à celui proposé par l'Autorité.

Les décisions rendues sur recours peuvent grandement influer sur la politique de la concurrence. Le Conseil de la concurrence (aujourd'hui remplacé par le Tribunal du marché) n'a pas hésité à faire prévaloir son point de vue sur celui de l'Autorité dans des décisions concernant les conditions imposées à certaines fusions ou dans des affaires jugées sur recours. Les mesures prises par l'Autorité, ou son inaction, peuvent en effet faire l'objet d'un recours. En outre, un appel est possible contre les décisions du Tribunal du marché devant la Cour administrative suprême. L'Autorité, de même que les parties, peut faire appel des décisions du Tribunal du marché. Citons l'exemple de l'appel formé par l'Autorité contre la décision du Conseil qui a rejeté, pour la première fois, une fusion approuvée par l'Autorité sous réserve de certaines conditions (en juillet 2002, la Cour administrative suprême a annulé la décision du Conseil et confirmé les mesures recommandées par l'Autorité finlandaise de la concurrence).

Il existe deux autres moyens de faire respecter la loi. Premièrement, il est possible d'intenter une action devant les juridictions ordinaires, mais cette solution n'a pas été véritablement testée. Les tribunaux civils sont compétents pour les différends ayant trait à une violation du droit de la concurrence et les demandes de réparation qui s'y rapportent. Les dommages-intérêts peuvent comprendre les dépenses supplémentaires exposées, les différences de prix ou le manque à gagner.

La deuxième possibilité est d'invoquer directement la législation de l'UE. L'Autorité ne peut pas encore appliquer les dispositions des articles 81 et 82 du traité de l'UE sur la concurrence (reprises dans la loi finlandaise avec quelques différences comme il a déjà été mentionné). Actuellement, il n'est pas sûr que des parties privées puissent obtenir des dommages-intérêts pour violation du traité de l'UE dans le cadre des procédures

### Encadré 10. **Les sanctions sont-elles trop clémentes pour que la dissuasion soit efficace ?**

L'Autorité finlandaise de la concurrence, considérant que trois grandes sociétés du secteur du bois, Stora Enso, UPM-Kymmene et Metsaliitto Osuuskunta, s'étaient concertées pour faire baisser le prix de leurs achats de bois, avait demandé que soit prononcée une peine d'amende de 3.4 millions d'EUR à l'encontre de chacune de ces sociétés. L'amende était cinq fois supérieure au niveau normalement prévu par la loi, mais bien inférieure au plafond autorisé de 10 % du chiffre d'affaires des entreprises, qui aurait pu porter l'amende à 1 milliard d'EUR au moins. Le Conseil de la concurrence a diminué de moitié le montant des amendes recommandé par l'Autorité, en le ramenant à 1.7 million d'EUR pour chacune des entreprises. En appel, la Cour administrative suprême a encore réduit l'amende à 500 000 EUR pour chaque entreprise. Cette somme n'atteint pas le montant maximum des peines d'amende normalement prévues par la loi et est très inférieure aux gains que, selon l'Autorité, les parties auraient tirés des pratiques litigieuses.

La loi ne fournit guère d'indications sur les raisons justifiant un dépassement du montant normalement prévu par la loi, puisque qu'elle fait seulement référence à la nature de la restriction et aux circonstances de l'espèce. La note explicative du gouvernement n'est guère plus précise; elle mentionne différents facteurs qui comme la récidive, le préjudice spécial causé à d'autres entreprises, l'ampleur de l'infraction et la nécessité que la sanction dépasse le profit tiré de la restriction. La Cour administrative suprême a cité plusieurs raisons justifiant la réduction du montant de l'amende dans ce cas précis; certaines sont manifestement liées à ces facteurs :

- L'échange d'informations (dont on pouvait induire une entente sur les prix) a eu lieu lors de réunions organisées par les vendeurs, en présence des vendeurs. Manifestement, le tribunal a estimé que ces faits indiquaient que les parties pensaient appliquer des pratiques commerciales normales sans commettre d'infraction à la loi. Le tribunal a ainsi laissé entendre que des sanctions sévères n'étaient justifiées que si l'infraction était délibérée et intentionnelle.
- Le champ de l'activité était limité sur le plan géographique. Ce point a vraisemblablement été invoqué parce qu'il fait partie des facteurs cités dans la note explicative du gouvernement.
- Ces réunions avaient des répercussions positives sur le commerce du bois. Il n'y avait donc pas de « préjudice causé à d'autres entreprises ». Cela veut dire que le Tribunal pourrait admettre que « l'efficience » puisse justifier une entente sur les prix.
- Aucune preuve n'a été apportée en ce qui concerne la façon dont les parties tiraient profit de la restriction à la concurrence. Là encore, ce raisonnement remet en question l'interdiction de principe des ententes horizontales sur les prix.
- Aucune preuve directe n'a établi qu'il y avait eu entente sur les prix; celle-ci a été seulement induite des circonstances. Il est difficile de savoir si le Tribunal a considéré l'entente comme improbable ou s'il a été sceptique sur le bien-fondé d'une tentative d'interdiction d'une collusion tacite.

Cette solution peut s'expliquer par des éléments de preuve insuffisants; l'Autorité finlandaise de la concurrence a vraisemblablement estimé que l'entente faisait l'objet d'une interdiction automatique et, par conséquent, n'a pas fourni des éléments de preuve détaillés pour ce qui est des avantages en découlant pour les parties ou du préjudice causé aux différents vendeurs ou à l'ensemble de l'économie. Certaines circonstances qui pouvaient indiquer un effet négatif probable sur la concurrence du marché ne faisaient pas


EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

Encadré 10. **Les sanctions sont-elles trop clémentes pour que la dissuasion soit efficace ?** *(suite)*

partie des facteurs mentionnés dans la loi ou la note explicative, le fait notamment que les acheteurs occupaient une place importante sur un marché se caractérisant par sa concentration et l'homogénéité du produit. L'Autorité a mis en avant la persistance des pratiques incriminées pendant quatre ans, facteur mentionné dans la note explicative. Elle avait considéré que la loi interdisait ces pratiques lorsqu'elle avait assorti de conditions strictes l'exemption accordée, en 1994, en faveur d'une coopération plus limitée. L'Autorité a considéré que les entreprises bafouaient délibérément cette décision antérieure. Toutefois, le Tribunal a peut-être été d'avis que l'inobservation de cette décision par les parties était moins grave au regard de la loi que le non-respect d'une injonction judiciaire.

finlandaises. Mais les choses devraient évoluer puisqu'une modification prévue de la législation de l'UE doit déléguer la responsabilité de l'application de la réglementation de l'UE aux autorités nationales.

## La politique de la concurrence dans le contexte international

### *Des vestiges du nationalisme économique subsistent dans la politique de la concurrence, qui favorise néanmoins la coopération avec les pays voisins*

La première loi sur la concurrence a été adoptée en 1958 à l'époque du nationalisme économique, qu'elle reflétait dans la mesure où elle tolérait certaines restrictions à la concurrence dans les échanges extérieurs. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, mais la législation en vigueur reste centrée sur la Finlande. La loi est applicable à une restriction de la concurrence intervenant à l'extérieur de la Finlande dès lors que le comportement incriminé a pour cible des clients finlandais (le pays d'origine de l'entreprise n'a aucune importance). Il faut pouvoir établir un lien direct entre les faits et le préjudice subi en Finlande, le champ du contrôle étant donc moins large que si l'on appliquait purement et simplement le critère des « effets ». L'Autorité finlandaise de la concurrence, par exemple, a rejeté une réclamation concernant le bas niveau de prix à l'importation de bois de Russie malgré les pratiques collusoires d'entreprises finlandaises au motif que leur effet direct concernait la Russie et que la Finlande profitait de cette concurrence. En ce qui concerne les fusions, l'entreprise qui fait objet de l'acquisition doit exercer ses activités en Finlande.

La coopération dans ce domaine concerne principalement les pays nordiques (avec lesquels les relations commerciales sont très développées) et d'autres pays voisins. L'Autorité finlandaise de la concurrence et les autres organismes de la concurrence des pays nordiques ont conclu un accord officiel sur les procédures de coopération et d'autres accords ont été conclus avec l'Estonie et la Russie.

## Les limites de la politique de la concurrence : exemptions, monopoles et réglementation spéciale

### *La politique de la concurrence a pu contribuer aux réformes générales en faveur de l'ouverture des marchés parce que les exemptions sont limitées*

Les dispositions générales concernant les exemptions sont restrictives et appliquées avec discernement. La position de l'Autorité finlandaise de la concurrence et du Conseil de la concurrence est que les exemptions doivent être explicites et limitées aux mesures

indispensables pour atteindre les objectifs de l'action des pouvoirs publics. Les lois qui autorisent des mesures anticoncurrentielles peuvent prévaloir sur le droit de la concurrence, mais des dispositions expresses sont nécessaires pour y déroger. De manière générale, l'Autorité finlandaise de la concurrence est habilitée à proposer des mesures visant à les modifier.

Le droit de la concurrence s'applique en grande partie au *secteur public et aux services publics*. Il est pleinement applicable aux entreprises publiques et aux entreprises privées assurant des missions de service public. Le Conseil de la concurrence a précisé qu'une entité assurant une mission de service public est soumise au droit de la concurrence dès lors qu'il ne compromet pas le but des dispositions spéciales qui lui sont applicables et que le problème de concurrence qui est posé ne concerne par les dispositions spéciales en question, mais la façon dont elles sont appliquées. En effet, dès lors qu'une entité publique peut confier son activité à une entité privée ou que des entités privées exercent des activités comparables à celle de l'entité publique, le traitement doit être le même. L'Autorité finlandaise de la concurrence conclut également que « la notion d'entreprise commerciale couvre toutes les activités de l'État, des communes et des autres entités publiques qui ont été organisées selon des principes commerciaux ». Même si les activités protégées par la loi dans le domaine de la santé, des services sociaux ou de l'éducation échappent à cette définition, le développement des méthodes fondées sur les mécanismes du marché et appliquées à la fourniture de services publics peut les faire entrer dans le champ d'application du droit de la concurrence.

La loi ne prévoit pas d'exemption pour les *petites entreprises*, mais les restrictions de faible portée peuvent échapper à la loi. L'Autorité finlandaise de la concurrence n'est pas tenue d'agir si une restriction n'a qu'un effet mineur sur la concurrence (principe qui peut également être valable pour les grandes entreprises). Des peines d'amende ont été prononcées à l'encontre de petites entreprises pour des ententes visant manifestement à supprimer la concurrence (soumissions concertées entre chauffeurs de taxi, par exemple).

### *Il reste des exemptions spécifiques pour les accords relevant du marché du travail, ainsi que dans le secteur agricole*

Les accords qui concernent *le marché du travail* sont exclus au motif que les négociations collectives portent sur une forme de concurrence économique qualitativement différente de la concurrence entre entreprises. Mais cette exemption est limitée. Les tribunaux ont restreint l'exclusion de sorte que les dispositions des contrats de travail ne peuvent être utilisées pour limiter la concurrence en dehors du champ d'application de ces contrats (l'exclusion ne couvrant pas, par exemple, un accord qui empêchait une papeterie de sous-traiter des services de sécurité et de nettoyage). Par ailleurs, l'exclusion ne vaut pas pour les éléments de l'accord qui ne se rapportent pas aux conditions d'emploi.

L'exclusion concernant *l'agriculture* ne touche que les produits primaires et n'est pas absolue. La loi ne s'applique pas aux accords, décisions ou pratiques entre producteurs de produits primaires s'ils encouragent l'augmentation de la productivité, améliorent les marchés, favorisent un meilleur approvisionnement et permettent de fixer des prix acceptables et de réduire les coûts (ce qui inclut volontairement les accords visant à soutenir les revenus des producteurs). Néanmoins, la loi est applicable aux accords qui restreignent sensiblement la concurrence. La loi est applicable et appliquée sauf pour les produits primaires. Des mesures ont été prises contre des pratiques de répartition des

marchés dans le secteur des produits carnés, par exemple. Les subventions agricoles restent élevées par rapport à la moyenne de l'OCDE.

### *Les progrès accomplis dans l'ouverture des industries de réseau à la concurrence sont très marqués dans certains secteurs clés et lents dans d'autres*

Des industries de réseau importantes comme les télécommunications et l'énergie ont été libéralisées et sont soumises au droit de la concurrence, en général, et à une législation sectorielle spécifique prenant en compte leurs aspects particuliers. Les questions de concurrence relèvent du droit de la concurrence et des autorités compétentes en la matière ainsi que des régulateurs de ces secteurs spécifiques. D'autres industries de réseau comme le gaz naturel et l'eau demeurent des monopoles réglementés.

*Les services de télécommunications*, libéralisés dans les années 90, sont pleinement soumis au droit de la concurrence. La loi sur le marché des télécommunications leur est également applicable et impose certaines obligations en matière de concurrence aux sociétés intégrées verticalement. L'Autorité finlandaise de la concurrence consacre une forte proportion de ses ressources à ce secteur, notamment pour des dossiers tels que l'interconnexion et les prix appliqués aux fournisseurs de services Internet. Elle s'est opposée en outre à certains grands opérateurs de réseaux qui se proposaient, par des acquisitions, de s'arroger une position dominante dans les infrastructures câblées (principale alternative aux services fixes).

*Le secteur de l'électricité* a été libéralisé également dans les années 90. Cette libéralisation a concerné le démantèlement de la chaîne d'approvisionnement verticale afin de dissocier le réseau (transport et distribution) de la production et de la fourniture (jusqu'à présent sous la forme d'une séparation comptable) afin de promouvoir la concurrence dans ces domaines. On a aussi supprimé certaines autorisations et mis en place des règles assurant un accès équitable au réseau. Les exploitants de réseaux ont bénéficié d'une exemption du droit de la concurrence pour leur permettre d'instaurer un système commun de tarification nodale (le réseau exige une méthode particulière de tarification qui correspond à celle qui a été adoptée par d'autres pays de l'OCDE). L'accès au réseau et la tarification relèvent essentiellement de la compétence de l'Autorité du marché de l'énergie, bien que l'Autorité finlandaise de la concurrence puisse également intervenir. Les prix de gros et de détail ne sont pas réglementés, mais soumis au droit commun de la concurrence pour ce qui est des prix prédateurs, de la discrimination, etc. Le droit de la concurrence comprend des dispositions particulières concernant les acquisitions dans le secteur de l'énergie, dont le but est d'éviter la reconstitution des monopoles intégrés verticalement. Une séparation verticale plus poussée du réseau et des autres activités est également prévue. La production et les marchés de gros restent concentrés et des liens verticaux subsistent (il reste 87 sociétés intégrées verticalement).

*Le gaz naturel* reste un monopole national réglementé. La Finlande bénéficie d'une exemption de la directive de l'UE sur le gaz naturel, qui repousse l'ouverture de ce secteur à la concurrence au moment où le réseau finlandais sera raccordé au réseau européen, ce qui permettra à la Finlande d'avoir une deuxième source d'approvisionnement (la Russie étant la seule pour le moment). L'importateur, en situation de monopole, est soumis à régulation de la part de l'Autorité du marché de l'énergie.

*Les services d'alimentation en eau et d'assainissement* sont des monopoles locaux réglementés et sont fournis dans le cadre d'administrations ou d'entreprises municipales.

La tendance est à la transformation en société commerciale. La réglementation nationale s'applique dans les secteurs de la santé et de la protection de l'environnement. Le médiateur des consommateurs veille au respect de la réglementation concernant la protection des consommateurs. L'Autorité finlandaise de la concurrence peut intervenir pour faire respecter le droit de la concurrence et empêcher les abus de position dominante, notamment en cas de prix excessifs.

La concurrence dans les *transports* est différente selon le mode de transport. La libéralisation du *transport routier* a commencé en 1991. Des licences restent nécessaires pour les services d'autobus et d'autocar. Les autobus privés ont démontré leur efficience : les tarifs à Helsinki sont bien moins élevés que dans le passé, mais la qualité des services ne semble pas toujours satisfaire l'usager. Les taxis peuvent être encore soumis à une réglementation concernant le droit d'entrée et la tarification des courses. Un rapport récent préconise de ne pas ouvrir ce secteur à la concurrence. Le *secteur ferroviaire* reste un monopole, mais on prépare actuellement l'introduction de la concurrence par la création de sociétés commerciales et la séparation fonctionnelle des activités.

### *La politique de la concurrence va de pair avec une législation spéciale dans les services financiers*

*Les servicesfinanciers* sont à présent pleinement soumis au droit de la concurrence et relèvent de l'Autorité finlandaise de la concurrence, notamment en ce qui concerne la notification des fusions dans le secteur bancaire. L'Autorité de supervision des services financiers pour le secteur bancaire et l'Autorité de supervision des assurances pour le secteur des assurances coopèrent avec l'Autorité finlandaise de la concurrence sur les questions de concurrence. Les fusions entre banques sont soumises à un régime particulier. Comme on l'a déjà mentionné, le secteur financier constitue une priorité pour l'Autorité finlandaise de la concurrence. La concentration est très forte, spécialement dans le secteur bancaire (la part de marché totale des trois principaux établissements de crédit en Finlande est de 90 % environ). Mais la concurrence est vive et de plus en plus renforcée par la concurrence étrangère puisque les marchés s'internationalisent.

### *Les services professionnels sont aujourd'hui entièrement régis par le droit de la concurrence*

Dans de nombreux pays, *les services professionnels* échappent dans une certaine mesure au droit de la concurrence. En Finlande, l'Autorité finlandaise de la concurrence a jugé prioritaire la suppression des tarifs recommandés par les associations professionnelles, aujourd'hui disparus. En règle générale, l'entrée est libre et les prestataires peuvent se faire concurrence sur les prix. Le droit de la concurrence est appliqué en cas de problème particulier.

### *La politique de la concurrence joue pour le moment un rôle mineur dans certains secteurs, ce qui tient parfois à la situation et à l'histoire de la Finlande*

Alko Ltd, entreprise publique, a un monopole légal pour la distribution au détail *des boissons alcoolisées*. Les activités de production et de vente en gros d'Alko ont été séparées de la distribution au détail. Néanmoins, on pourrait craindre un abus de position dominante sur les marchés de gros et à l'importation.

Dans les petites économies relativement ouvertes comme la Finlande, les services non exportables comme *la distribution au détail* posent souvent un problème de concurrence. Les

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

contraintes réglementaires (comme la réglementation relative aux heures d'ouverture et les règles d'urbanisme) ainsi qu'une forte concentration et la coopération au niveau du secteur peuvent restreindre la concurrence. Les dérogations accordées à certains magasins pour les heures d'ouverture ont de toute évidence pour but de protéger de la concurrence certaines activités de commerce de détail.

*Les pharmacies* doivent être titulaires d'une autorisation et une liste de prix maximums détermine en réalité les prix du marché. En outre, le prix de détail de certains produits pharmaceutiques est fixé par décret depuis le début de 2003. L'Autorité finlandaise de la concurrence s'est efforcée d'introduire une démarche plus concurrentielle dans ce secteur, mais son action n'a pas été très fructueuse, en partie parce que la concurrence n'est pas le seul problème en jeu et que les questions de redistribution et d'équité ont également beaucoup d'importance.

## Favoriser la réforme réglementaire par la sensibilisation à la concurrence

### *Une relation étroite s'est développée entre la politique de la concurrence et la réforme réglementaire, mais l'action de sensibilisation est devenue plus complexe*

Comme on l'a indiqué, la politique de la concurrence a été un moteur essentiel des réformes entreprises à la fin des années 80 pour ouvrir les marchés. Les autorités de la concurrence (renforcées sur le plan institutionnel et dotées de plus de ressources) ont non seulement mis en lumière le besoin de changement, mais ont également fourni des expertises sur l'impact des changements préconisés par la politique de la concurrence, spécialement dans les secteurs traditionnellement plus réglementés comme les télécommunications et les marchés financiers. Entre 1988 et 1996, l'autorité de la concurrence a publié 385 notes sur des questions de réglementation et engagé 120 initiatives appelant des modifications réglementaires spécifiques. La liste des réformes réglementaires ainsi préconisées est longue et impressionnante : suppression de la réglementation des prix, libéralisation de l'entrée dans différents secteurs tels que le transport routier, l'hôtellerie et la restauration, l'importation de sucre, et d'autres mesures comme l'adoption de lois concernant l'ouverture des marchés de l'électricité et leur couverture intégrale par le droit de la concurrence (résultat direct des activités d'un groupe de travail du ministère du Commerce et de l'Industrie créé à l'initiative du responsable de l'autorité de la concurrence de l'époque).

L'éla ne s'est pas démenti avec la publication de plus d'une cinquantaine de notes et de nombreuses initiatives chaque année. Le service de la communication qui a été créé au sein de l'Autorité finlandaise de la concurrence (fonction rattachée antérieurement aux différents services sectoriels) et auquel 10 % environ des ressources humaines sont affectés, se consacre à cette sensibilisation en s'appuyant sur les pouvoirs qui sont conférés à l'Autorité par la loi et qui lui permettent de traiter les dossiers sans tarder.

Néanmoins, l'instruction imposant aux ministères de consulter l'Autorité finlandaise de la concurrence avant d'adopter des réglementations qui restreignent la concurrence n'est plus observée rigoureusement. Les restrictions les plus manifestes ayant déjà été supprimées, il est possible que les ministères aient du mal à cerner dans quelle mesure leurs propositions peuvent affecter les marchés. Il est possible également que cette instruction soit tombée en désuétude avec un changement de gouvernement. L'Autorité finlandaise de la concurrence a réagi en cherchant de nouveaux moyens de communication. Elle continue de participer à un grand nombre de groupes de travail et de

commissions pour être présente dans la phase initiale des discussions. La complexité qu'implique la recherche d'un juste équilibre entre les différents objectifs de l'action des pouvoirs publics dans certains domaines (la concurrence n'étant qu'un aspect) et la difficulté d'anticiper les effets sur les marchés rendent sans doute plus délicate cette action de sensibilisation.

### *L'Autorité finlandaise de la concurrence a centré ses efforts ces derniers temps sur les questions de concurrence qui ont trait au rôle de l'État en tant qu'acteur du marché*

Le projet « L'administration et les marchés » a été l'une des priorités. Ce projet porte sur les questions de concurrence liées à l'utilisation de techniques de marché pour la fourniture des services publics. En Finlande, de nombreuses activités de production continuent d'être le fait d'entreprises publiques et sont protégées de la concurrence (l'entretien et la construction des routes, le négoce et l'entreposage de céréales, les informations météorologiques et la sylviculture, par exemple). Elles ont commencé à s'ouvrir à la concurrence du secteur privé dans les années 90. Les entreprises privées se sont souvent plaintes d'une concurrence déloyale (notamment parce que des entités publiques utilisent des recettes provenant d'activités encore protégées pour subventionner des activités soumises à la concurrence). L'Autorité finlandaise de la concurrence a réglé un grand nombre de problèmes dans ce domaine (encadré 11).

L'introduction de la concurrence dans les services publics locaux est un dossier de plus en plus actuel. Comme dans les autres pays, les autorités locales sont responsables de la fourniture d'un large éventail de services. Une étude récente montre que toutes les communes commencent à exercer leur droit de recourir au marché pour acheter des services, car elles sont tenues d'améliorer la productivité en raison du vieillissement de la population et de l'augmentation du coût de la santé et de la prise en charge des personnes âgées. Un rapport établi en 2001 par le ministère du Commerce et de l'Industrie confirme que l'achat de services offre certainement plus de souplesse et d'efficacité, mais constate que la demande de qualité s'accroît également. Il conclut que les communes doivent conserver la responsabilité d'ensemble, mais doivent être encouragées à se tourner vers le marché et à évaluer les solutions alternatives à la fourniture directe de services. La neutralité de la concurrence doit être préservée lorsqu'elles entrent sur un marché desservi par des entreprises privées. L'introduction de la concurrence soulève un autre problème : les consommateurs sont satisfaits des modalités actuelles et ne perçoivent pas les problèmes qu'implique à long terme le statu quo. Certains secteurs de l'administration peuvent aussi avoir d'autres priorités comme l'équité. Que le service soit fourni par une entité publique ou privée, le problème est le maintien ou l'amélioration de la qualité. Différentes méthodes susceptibles de répondre à ces difficultés sont actuellement expérimentées. L'administration locale est devenue un banc d'essai intéressant.

La politique de la concurrence doit également s'adapter aux situations nouvelles. Les coentreprises créées par les communes pour accroître leur efficience peuvent être anticoncurrentielles, par exemple. Comme le montre le projet « L'État et les marchés », les plaintes pour concurrence déloyale et abus de position dominante de la part du secteur public sont nombreuses. La concurrence déloyale peut découler de subventions directes ou de subventions croisées en faveur de services protégés, ou de l'absence de prise en compte de coûts communs ou du coût du capital. L'Autorité finlandaise de la concurrence essaie de mettre en place une approche systématique de ces problèmes à partir des travaux qu'elle

### Encadré 11. **Exemples de travaux de l'Autorité finlandaise de la concurrence dans le cadre du projet**

Exemples de travaux conduits dans le cadre du projet :

- **Entretien des routes :** Les travaux d'entretien et de construction des routes étaient réalisés en majeure partie par un service de l'Administration finlandaise de la voirie. Le producteur et l'acheteur des services étaient en fait des divisions du même organisme public. Des offres d'entreprises privées ont été sollicitées pour certains projets pilotes, mais les soumissionnaires privés se sont plaints que l'entreprise publique remportait les marchés grâce à des subventions croisées et des prix prédateurs. A l'initiative de l'Autorité finlandaise de la concurrence, on a séparé en 2001 le service opérationnel, Entreprises finlandaises de la voirie, de l'organisme délivrant les autorisations. Après une période de transition de quatre ans, tous les travaux de construction et d'entretien de la voirie publique ont fait l'objet d'appels d'offres ouverts. Un représentant de l'Autorité finlandaise de la concurrence fait partie du groupe nommé par le ministère qui surveille leur déroulement. Actuellement, l'Autorité encourage l'Administration finlandaise de la voirie à recourir à des appels d'offres pour l'attribution des marchés de petite dimension, afin de favoriser l'entrée de nouvelles entreprises sur ce marché.
- **Négoce et entreposage de céréales :** L'Autorité finlandaise de la concurrence a enquêté à la suite de plaintes visant Avena, entreprise publique de négoce de céréales, accusée de recourir à des pratiques anticoncurrentielles pour orienter les services de manutention et d'entreposage de marchandises vers une entreprise liée et de facturer des frais trop élevés pour les services d'entreposage. Avena a modifié sa politique et baissé ses tarifs d'entreposage durant l'enquête, de sorte qu'aucune mesure n'a été prise. En réponse à une proposition faite par l'Autorité finlandaise de la concurrence en juin 2000, l'Agence nationale des approvisionnements d'urgence a lancé un appel d'offres pour la gestion et l'entreposage des stocks de réserve.
- **Informations météorologiques :** L'Institut météorologique finlandais, qui a un monopole légal pour la production et la diffusion des données radar météorologiques de base, exerce également une activité commerciale d'information météorologique. Lorsqu'un concurrent commercial est apparu en 1999 et a utilisé les données radar que l'Institut transmettait à son homologue suédois, l'Institut a réagi en fournissant des données de moindre qualité au niveau international. L'Autorité finlandaise de la concurrence a demandé qu'une amende soit infligée à l'Institut pour abus de position dominante et que le ministère des Transports et des Communications sépare les fonctions commerciales de l'Institut et crée à cet effet une société commerciale. Au début de 2002, le Conseil de la concurrence a prononcé une amende de 20 000 EUR. Le groupe de travail qui a examiné le problème structurel a conclu en 2001 que les services météorologiques devaient être séparés, tout en ne reconsidérant pas, à la différence de l'Autorité finlandaise de la concurrence, que les services météorologiques destinés à l'aviation civile devaient être confiés à la nouvelle entité.
- **Marchés publics :** Une entité centrale, Hansel, traite les marchés publics pour tous les niveaux de l'administration. Certains fournisseurs, notamment les petites entreprises, reprochent à ce système de limiter ou de rendre impossible la vente directe aux administrations locales et municipales. Jusqu'à présent, les investigations de l'Autorité finlandaise de la concurrence n'ont pas décelé de restrictions interdites par la loi. Mais le régime de passation des marchés publics est actuellement réaménagé et un élément de cette réforme sera la modification du statut juridique de Hansel. Dans son commentaire sur le projet d'amélioration des marchés publics, l'Autorité a souligné que les possibilités d'économies d'échelle ont été surestimées sans tenir compte du risque

Encadré 11. **Exemples de travaux de l'Autorité finlandaise de la concurrence dans le cadre du projet** *(suite)*

d'aboutir à une situation de monopole. L'Autorité a considéré comme déterminantes l'indépendance des unités d'approvisionnement et la responsabilité de la rentabilité des opérations pour favoriser l'efficience et la transparence.

- **Sylviculture :** L'Autorité finlandaise de la concurrence n'a constaté aucun abus de position dominante dans la production de semences et de plants par le Service des forêts et des parcs; toutefois à la suite d'une recommandation de l'Autorité finlandaise de la concurrence, les activités commerciales ont été dissociées et transformées en société commerciale.
- **Services de l'emploi :** Le ministère du Travail a proposé de mettre en place un service commercial de travail temporaire complétant ses missions d'agence pour l'emploi. L'Autorité finlandaise de la concurrence a conseillé de créer cette activité dans le cadre d'une entité indépendante de toute autre activité du ministère et de la mettre sur un pied d'égalité avec les entreprises privées concurrentes.
- **Éducation :** Les établissements de formation professionnelle à but lucratif se plaignaient d'une concurrence déloyale de la part des établissements financés sur fonds publics. Le contentieux était très large puisqu'il concernait les services d'hôtellerie et de restauration, la formation dans le domaine de l'informatique, les auto-écoles, le tourisme nature, les tests psychologiques, les massages, les essais en environnement, la mesure des gaz d'échappement, le bâtiment et les travaux publics ainsi que la coiffure. L'Autorité finlandaise de la concurrence a recommandé que les établissements publics fixent leurs frais de scolarité sur une base commercialement viable pour les programmes de formation en concurrence avec ceux du secteur privé. Le ministère de l'Éducation, qui supervise les établissements publics, a avalisé cette recommandation.
- **Subventions accordées aux services sociaux.** L'Association des machines à sous subventionne certains services sociaux comme les soins de santé à domicile pour les personnes âgées, qui sont fournis par les collectivités locales, souvent dans le cadre de contrats avec des organismes à but non lucratif. Ces subventions s'élèvent au total à 350 millions d'EUR par an. Des prestataires de services privés se sont plaints que ces subventions favorisent de manière déloyale leurs concurrents (ils ont créé un groupe de pression pour étendre le champ d'application de ces subventions aux prestataires privés et aux prestataires à but non lucratif du tiers secteur). L'Autorité finlandaise de la concurrence a coopéré avec l'Association, placée sous la tutelle du Parlement, pour établir une déclaration de principes visant à limiter les distorsions de la concurrence. Le cadre proposé par l'Autorité finlandaise de la concurrence pour l'analyse des distorsions dues aux subventions est aujourd'hui appliqué dans d'autres domaines comme le sport (FCA, 2002a). Le ministère du Commerce et de l'Industrie s'efforce d'encourager l'utilisation des fonds provenant des machines à sous pour des fonctions qui ne sont pas en concurrence avec des sociétés privées, en partie pour éviter d'enfreindre la réglementation de l'UE sur les aides d'État.

a réalisés pour répondre aux plaintes déposées contre les subventions accordées par l'Association des machines à sous.

## Conclusion

La Finlande a obtenu des résultats impressionnants dans le domaine de la libéralisation des marchés, où la politique de la concurrence et la sensibilisation à ces


EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

questions ont joué un rôle déterminant. Plusieurs grands secteurs de réseau complexes ont été en particulier entièrement restructurés et ouverts à la concurrence et la tradition de gestion corporatiste a été révisée pour répondre aux besoins d'une économie de marché. De manière générale, la réglementation sectorielle va dans le même sens que la politique de la concurrence, solide fondement de la régulation économique. Comme dans d'autres pays, les principes de la concurrence ont été difficiles à appliquer à certains domaines (chemins de fer et commerce de détail, par exemple). Des progrès doivent encore être accomplis, mais le débat est ouvert et mené avec franchise.

Durant l'exécution de ce programme, la principale question qui s'est posée ces dernières années a trait aux conséquences de la participation de l'administration aux marchés. Comment les principes de marché peuvent-ils rendre plus efficiente la prestation de services publics ? En Finlande, ce dossier a d'autant plus d'importance que l'État (l'administration centrale et les communes) est très présent en tant que propriétaire de biens économiques et prestataire de services. Les questions délicates que soulève la fourniture de services publics par les marchés et qui ont trait non seulement aux aspects économiques et à la concurrence, mais aussi à la façon d'instaurer un juste équilibre entre ces aspects et d'autres objectifs de l'action des pouvoirs publics tels que la qualité et l'équité, font l'objet à juste titre d'une attention vigilante et systématique. Elles constituent la majeure partie des travaux de l'Autorité finlandaise de la concurrence, qui a su à maintes occasions préconiser des changements qui ont renforcé la concurrence. Toutefois, la complexité intrinsèque de ces questions rend le rôle de la politique de la concurrence moins évident qu'à l'époque où l'on a commencé à supprimer les obstacles qui entravaient l'entrée sur le marché, et le rôle de l'Autorité finlandaise de la concurrence n'est plus aussi solidement ancré dans l'action des pouvoirs publics que par le passé. La Finlande aborde un terrain nouveau et plus difficile.

Le cadre juridique et institutionnel est néanmoins bien conçu pour conforter les initiatives futures, à condition de remédier à plusieurs faiblesses non négligeables. Le droit de la concurrence s'appuie solidement sur les orientations définies par l'UE. Il comporte une disposition utile qui permet d'envisager des mesures allant au-delà des interdictions spécifiques prévues par la loi et de prendre en compte de nouvelles questions. Le cadre institutionnel a été renforcé par quelques réformes récentes. Le Tribunal du marché, si c'est la voie qu'il choisit, peut contribuer au règlement des nouveaux problèmes. Ses larges compétences lui offrent la possibilité de trouver un meilleur équilibre entre la tradition fondée sur l'efficience, qui a parfois laissé place à des pratiques déloyales, et l'impératif de concurrence. L'Autorité finlandaise de la concurrence est respectée, elle fonctionne correctement dans l'ensemble et elle est considérée comme responsable et équitable. Elle se consacre pour beaucoup à l'abus de position dominante (ce qui est bien sûr lié au programme des réformes en cours) plutôt qu'aux ententes, qui exigent également une attention particulière.

## Options envisageables

### *1. Intégrer l'examen des incidences de la concurrence dans le dispositif de qualité réglementaire*

L'instruction de 1989 qui impose la consultation préalable de l'Autorité finlandaise de la concurrence sur les propositions qui peuvent restreindre la concurrence a été bien pensée en exigeant non seulement l'avis de l'Autorité finlandaise de la concurrence sur la proposition en cause, mais aussi une réponse à cet avis dans la présentation de la

proposition. Les réglementations qui restreignent la concurrence sont certainement parfois nécessaires, mais leurs effets et leur bilan coûts-avantages doivent être bien cernés et il faut faire en sorte que les moyens utilisés pour poursuivre d'autres objectifs ne restreignent pas la concurrence. Le statut actuel de l'instruction de 1989 manque de clarté. Juridiquement, si elle reste en vigueur, elle doit être respectée; si elle est techniquement caduque, il faut publier de nouveau une instruction similaire. En fait, l'examen des conséquences possibles pour la concurrence sur le marché doit être l'une des composantes du programme général de qualité réglementaire s'appliquant aux nouvelles propositions et aux textes déjà en vigueur. Un pouvoir d'examen général et systématique est préférable à une approche purement ponctuelle, même si un grand nombre ou la majeure partie des textes soumis à examen s'avèrent neutres sur le plan de la concurrence. L'expérience de la Finlande et d'autres pays montre que, l'impact des projets de réglementation sur le marché étant de moins en moins évident, les administrations en arrivent à ne plus savoir dans quel cas elles doivent demander un avis quant aux effets que leurs propositions peuvent avoir sur la concurrence. La loi confère à l'autorité de la concurrence le pouvoir de participer à l'action des pouvoirs publics et l'Autorité finlandaise de la concurrence a poursuivi ses activités dans le domaine de la sensibilisation à la concurrence et des analyses de fond. La réaffirmation du principe énoncé dans l'instruction de 1989, dans le cadre d'un programme général de qualité réglementaire, entérinerait l'importance de ces travaux.

### *2. Décourager les subventions et les préférences qui faussent la concurrence*

Dans le projet de l'Autorité finlandaise de la concurrence « L'État et les marchés », un thème fréquent est celui des possibilités qui s'offrent à des prestataires privés de concurrencer avec succès les organismes liés à l'administration ou les organismes subventionnés sans but lucratif. Ce dossier reste primordial dans l'optique de la transformation des activités de service public en activités commerciales. La mise en place par l'Autorité d'une grille d'analyse des questions concernant les subventions, à l'occasion des plaintes à l'encontre des subventions accordées par l'Association des machines à sous, montre toute l'importance d'une évaluation précise de ces effets. Peut-être l'article 9, général et prospectif, de la loi sur la concurrence pourrait-il être appliqué pour remédier aux abus. Mais il vaut mieux prendre en compte ces aspects lors de la conception des politiques et des programmes qu'au stade de l'application du droit de la concurrence. Il n'appartient pas à l'Autorité d'élaborer des méthodes présentant un bon rapport coût-efficacité pour la fourniture de services susceptibles de ne pas être rentables.

### *3. Remédier à certaines situations de conflit d'intérêt manifeste*

La double fonction du ministère du Commerce et de l'Industrie, qui détient de fortes participations dans de grandes entreprises industrielles et qui supervise des organismes comme l'Autorité finlandaise de la concurrence chargés de faire respecter la loi à ces entreprises, n'est pas satisfaisante. Des remèdes sont à l'étude actuellement. Le fait que l'État soit directement intéressé, en tant qu'actionnaire, à la santé financière de ces entreprises pose le problème de l'impartialité de la réglementation. Aucune irrégularité n'a été mise à jour. C'est une question d'apparence, mais elle a son importance. Il y a apparence de conflit d'intérêt dans le double rôle du ministère du Commerce et de l'Industrie, mêmes si des garanties plausibles ont été données que le ministère n'interviendrait pas dans la liberté d'appréciation de l'Autorité finlandaise de la concurrence pour ce qui est de l'application de la loi. Il serait préférable de supprimer ce


EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

conflit apparent en transférant la compétence d'actionnaire à un autre organisme, ou en cédant toutes les participations de l'État.

### *4. Réexaminer les restrictions à l'activité concurrentielle et à l'entrée sur le marché qui subsistent dans les secteurs du commerce de détail et des services*

Dans les petites économies ouvertes, les problèmes de concurrence peuvent se passer essentiellement dans le secteur des services non exportables. L'incitation des prestataires à obtenir l'autorisation légale de recourir à des méthodes d'exploitation non concurrentielles n'est que renforcée par une tradition de solidarité sociale. Dans ses missions d'application de la loi, l'Autorité finlandaise de la concurrence prête une attention particulière aux structures formelles horizontales et verticales dans le secteur du commerce de gros et de détail. Les obstacles réglementaires à la concurrence sont tout aussi importants. Les entreprises locales tirent vraisemblablement parti des règles d'urbanisme pour retarder ou éviter l'entrée de concurrents sur le marché. La réglementation des heures d'ouverture bride la concurrence et édulcore les stratégies alternatives de distribution. En Finlande, le Parlement s'est montré plus franc que dans bien d'autres pays en ce qui concerne le but de la réglementation des heures d'ouverture des magasins. Le but est manifestement de restreindre la concurrence et de protéger la rentabilité et la position de certaines catégories de détaillants. Lorsqu'il s'agit d'examiner l'incidence de cette réglementation, le Parlement entend déterminer l'impact sur l'emploi et la répartition de la distribution, ce qui est pour le moins un euphémisme, car ce sont les conséquences pour certains concurrents actuels qui entrent en ligne de compte. Il serait intéressant de comparer l'expérience de la Finlande avec celle d'autres pays. La flexibilité augmente souvent l'emploi dans le commerce de détail, mais avec un dosage différent de compétences et de modalités d'emploi. Si la réglementation a uniquement pour but de protéger les détaillants en place, elle doit être supprimée pour que les consommateurs puissent décider eux-mêmes quand et où ils veulent faire leurs achats. Si elle a un autre but que de restreindre la concurrence, la réglementation doit être adaptée à l'objectif poursuivi.

Dans le secteur des pharmacies, il faudrait également réexaminer les restrictions fondées sur les besoins. Certes il existe un lien entre l'activité des pharmacies et le régime de paiement des produits pharmaceutiques. Mais la politique officielle est d'autoriser la concurrence sur les prix au moins au-dessous des prix plafonds officiels. (Il est clair que cette politique est en train de changer dans la mesure où le prix de détail de certains produits pharmaceutiques a été fixé par décret à partir de 2003). Pour concrétiser cette politique (dans la mesure où la concurrence sur les prix reste autorisée pour certains produits), les pharmacies et les nouveaux entrants doivent pouvoir être en concurrence pour répondre aux besoins du marché en poursuivant des stratégies différentes de tarification et d'exploitation. Les pharmaciens en place protégés par l'application du critère des besoins considèrent les plafonds comme l'élément central d'une politique de prix communs et ils ajustent leurs coûts pour donner l'impression qu'à ce niveau de prix ils dégagent une rentabilité normale. En l'absence de compétition de la part d'entreprises n'ayant pas les mêmes services, stratégies et structures de coûts, il n'y aura aucune évolution.

Dans le secteur des transports locaux également, les conditions d'entrée fondées sur les besoins doivent être réexaminées. Les taxis posent partout un problème, mais les restrictions à l'entrée qui sont fonction des besoins ne constituent pas la solution idéale.

Les règles de sécurité et de service en faveur des consommateurs, la transparence des prix et le respect des obligations imposées à tout transporteur public doivent suffire à protéger des abus. En ce qui concerne les services d'autobus au niveau local, la concurrence sur les marchés semble fonctionner de manière acceptable, bien que les résultats de certains appels d'offres soient contestés.

### *5. Intégrer la concurrence et la protection des consommateurs*

La politique de protection des consommateurs semble éloignée de la politique de la concurrence, tournée vers d'autres problèmes et peut-être même encore méfiante à l'égard des mécanismes du marché. Tout en reconnaissant l'importance de la concurrence, elle a un objectif différent. Confier au nouveau Tribunal du marché la compétence dans ces deux domaines est de nature à rétablir leurs liens, mais seulement si les membres de cette instance en saisissent l'opportunité. Dans le cas contraire, la création de cette nouvelle institution n'aura guère d'autre intérêt que de simplifier l'organigramme. La mise en place de ce nouvel organe a entraîné certains coûts de transition, mais au bout du compte il semble improbable qu'on économise sur les coûts de fonctionnement dans la mesure où les moyens matériels et humains dont il dispose sont à peu près les mêmes que ceux dont étaient dotés les deux organismes antérieurs.

### *6. Consacrer plus de ressources aux questions horizontales et sanctionner rigoureusement les pratiques horizontales abusives*

L'autorité de la concurrence reconnaît la nécessité de s'attaquer aux problèmes horizontaux. Le contentieux récent concernant les produits forestiers portait sur un dossier caractéristique et décisif pour un organisme national chargé de faire respecter la loi en Europe, à savoir les pratiques collusoires de grandes entreprises au détriment de fournisseurs locaux de matières premières. L'expérience d'autres pays montre que ce problème d'entente horizontale existe certainement dans le domaine des services non exportables. L'Autorité finlandaise de la concurrence a eu à connaître de restrictions manifestes à la concurrence dans le secteur des services professionnels, entre autres. Des restrictions dissimulées à la concurrence sont présentes sans doute dans le bâtiment et les marchés connexes comme les matériaux de construction et la sous-traitance. Ces restrictions peuvent consister en soumissions concertées ou en soumissions par rotation pour les grands projets, en ententes sur les prix et en règles de travail anticoncurrentielles pour les sous-traitants. Prêter plus d'attention aux questions horizontales renforcera la coopération pour la lutte contre les ententes internationales.

L'absence manifeste de soutien judiciaire pour la répression des ententes horizontales est décourageante. L'Autorité finlandaise de la concurrence considérait que l'entente pour les produits forestiers était une restriction grave, mais la peine finalement infligée a été insignifiante comparé aux sanctions appliquées par d'autres pays pour lutter contre les ententes. Cette affaire à elle seule ne suffit pas à prouver que les tribunaux ne condamneraient pas à une très forte amende une entente occulte sur les prix. Les points de doctrine et la question de la preuve étaient certainement plus complexes que l'Autorité finlandaise de la concurrence l'avait pensé tout d'abord. Mais, il est probable que l'éventail limité de sanctions prévu par la loi sur la concurrence a également joué dans l'attitude des tribunaux. La condamnation à une amende supérieure au plafond de 670 000 EUR exige des circonstances très exceptionnelles et on ne sait toujours pas ce que pourraient être ces circonstances. Le plafond fixé si les conditions sont réunies est de 10 % du chiffre

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

d'affaires, ce qui est conforme à la pratique européenne, mais il a un caractère illusoire du fait que son application est improbable (dans certains pays européens, la loi autorise des peines d'amende beaucoup plus sévères). Si l'on veut être dissuasif, une amende correspondant à 10 % du chiffre d'affaires peut s'avérer insuffisante lorsque l'entente sur les prix permet aux contrevenants de majorer leurs prix dans une proportion bien plus forte. Un bilan récent de l'expérience acquise dans la zone de l'OCDE par les autorités de la concurrence montre qu'un taux de 10 % est une estimation modérée du supplément de prix résultant habituellement d'ententes sur les prix. L'éventail des sanctions prévues par la loi finlandaise devrait être considérablement élargi, en le multipliant par 10 au moins. Il importe surtout de pouvoir infliger une sanction dissuasive en la calculant sur la base du chiffre d'affaires ou du gain lié à l'infraction. La Finlande devrait également envisager des poursuites et des sanctions à l'encontre des personnes physiques qui sont responsables des violations de la loi commis es par des personnes morales. Le risque de responsabilité personnelle peut dissuader un dirigeant d'autoriser ou de commettre des actes illicites, et conduire à des aveux pour échapper à cette responsabilité, ce qui permettra de mieux réprimer les irrégularités commis es par une personne morale.

### *7. Faire en sorte que les plaintes émanant de concurrents fassent l'objet d'actions de droit privé*

Si l'Autorité finlandaise de la concurrence se concentre davantage sur les questions horizontales, elle aura moins de ressources pour traiter les plaintes des concurrents pour abus de position dominante. Ces problèmes, qui sont souvent au fond des différends de nature contractuelle, peuvent souvent être réglés dans le cadre d'un contentieux privé. Le droit finlandais autorise la partie lésée à agir sans avoir à attendre que l'Autorité intervienne, du moins en cas d'infraction manifeste à la loi. Les entreprises privées peuvent déjà intenter une action privée en vue d'obtenir une injonction d'un tribunal. Si le comportement incriminé n'est pas interdit par la loi, mais peut faire l'objet d'une injonction judiciaire aux termes de l'article 9, il faut saisir l'Autorité finlandaise de la concurrence pour obtenir cette injonction. Le Tribunal du marché n'examine ces litiges qu'après que l'Autorité de la concurrence a statué. Il s'agit souvent essentiellement de litiges privés entre consommateurs et fournisseurs qui n'ont souvent guère d'incidence sur la concurrence à une plus grande échelle. La compétence du Tribunal du marché dans le cas des plaintes pour concurrence déloyale complète naturellement ce contentieux. La Finlande devrait envisager de modifier ses procédures si nécessaire afin que l'Autorité de la concurrence puisse soumettre directement ces plaintes au Tribunal du marché pour instruction et jugement lorsqu'il s'agit essentiellement de litiges privés ne justifiant pas qu'on affecte des ressources publiques aux investigations qui s'y rapportent et à leur règlement.

### *8. Mener à bien les changements nécessaires pour que l'Autorité finlandaise de la concurrence puisse appliquer les articles 81 et 82 du traité de l'UE*

Compléter la panoplie dont dispose l'Autorité finlandaise de la concurrence améliorerait la flexibilité et faciliterait la coordination avec les autres autorités de la concurrence en Europe. L'adaptation devrait être directe. L'approche de la Finlande en matière d'exemptions correspond déjà à ce qui a été proposé par la Commission européenne : l'application directe des critères de décision, au lieu d'une notification obligatoire et d'une exemption.

ISBN 92-64-10268-X
Exmens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Finlande
Un nouveau consensus en faveur du changement


PARTIE II

*Chapitre 4*

# Ouverture du marché*

* Le rapport de référence qui a servi pour le présent chapitre est disponible sur le site : *www.oecd.org/regreform/backgroundreports*.

## Contexte et historique

### *L'économie relativement fermée dans le passé est devenue ouverte et concurrentielle*

L'économie de la Finlande a profondément évolué depuis la fin des années 80. Les monopoles d'État, la cartellisation généralisée et le contrôle des prix n'ont plus cours. L'Union Soviétique était le principal partenaire commercial de la Finlande. Les étrangers ne pouvaient pas acquérir des terrains ou acheter des titres de sociétés finlandaises à la bourse d'Helsinki. Les principes de l'économie de marché ont succédé aux anciennes traditions de corporatisme et de nationalisme économique. Renforcer la concurrence était un objectif majeur de la réforme. La libéralisation et la déréglementation des marchés ont stimulé la concurrence nationale et internationale. Les réformes structurelles et réglementaires mises en place à cette fin sont allées de pair avec des politiques destinées à promouvoir le commerce international.

Aujourd'hui, l'économie de la Finlande est ouverte sur le monde, et particulièrement sur l'Union européenne depuis son adhésion en 1995. En moins de deux décennies, la Finlande a rejoint avec succès les pays de l'OCDE les plus ouverts. Pour des secteurs importants comme l'électricité ou les télécommunications, l'ouverture a été plus rapide que dans la plupart des autres pays. D'autres marchés restent relativement fermés et protégés (en particulier l'agriculture). Les relations privilégiées avec la Russie se développent d'une autre manière (la Finlande partage une frontière de 1 300 km avec la Russie et ses liens ancestraux avec ce pays en ont fait une tête de pont pour la pénétration du marché russe par les autres pays de l'UE). Cependant, les principaux partenaires commerciaux sont les États-Unis ou certains membres de l'UE, l'Allemagne occupant la première place (tableau 8). L'UE représente 55.6 % des importations (la part de l'Asie et de

Tableau 8. **Les principaux partenaires commerciaux de la Finlande en 2001**

| Pays de destination | Pourcentage des importations | Pourcentage des exportations |
|---|---|---|
| Allemagne | 14.5 | 12.4 |
| Suède | 10.2 | 8.4 |
| Russie | 9.6 | 5.9 |
| États-Unis | 6.9 | 9.7 |
| Royaume-Uni | 6.4 | 9.6 |
| France | 4.5 | 4.6 |
| Japon | 4.3 | 1.9 |
| Pays-Bas | 3.7 | 3.9 |
| Danemark | 3.6 | 2.9 |
| Italie | 3.5 | 3.6 |
| Estonie | 3.3 | 2.2 |
| Chine | 3.1 | 2.6 |
| Norvège | | 2.5 |
| Total UE | 55.6 | 53.8 |
| Total | 100.0 | 100.00 |

*Source :* Douanes finlandaises.

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X 

l'Amérique du Nord étant respectivement 12.7 % et 7.4 %). Le commerce extérieur représente actuellement environ 35 % du PIB, soit à peu près la moyenne de l'OCDE. Les biens industriels se trouvent au premier plan (machines, matériel de transport, produits miniers et chimie). Cela étant, les exportations de produits de base (bois, papier et métallurgie) ont cédé du terrain aux produits TIC de Nokia. L'attitude envers l'investissement étranger direct est favorable, alors que cet investissement est paradoxalement assez faible. La part de l'investissement direct étranger (c'est-à-dire du stock d'investissement étranger) dans le PIB était d'environ 20 % en 2000, comme en Norvège. En Finlande, bien que la propriété d'État joue encore un grand rôle, le secteur public opère principalement dans un marché concurrentiel et le secteur privé est en expansion. Les fusions internationales, plus particulièrement entre les concurrents des pays nordiques, ont marqué le paysage industriel (surtout dans les secteurs de la banque, du papier, de l'énergie, de l'alimentation et des télécommunications). En 2001, un tiers des 500 plus grandes entreprises finlandaises étaient entre les mains d'investisseurs étrangers.

## Le cadre de l'ouverture des marchés : les six principes de réglementation efficience

Dans une économie mondialisée, les réglementations doivent être axées sur le marché et favorables au commerce et à l'investissement. En 1997, le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation a identifié six « principes de réglementation efficiente » pour réaliser ces objectifs.

### *1. Transparence : l'égalité de traitement est la norme, mais les étrangers restent généralement en dehors des consultations sur les réglementations*

L'ouverture du marché exige que tous les participants soient parfaitement au courant des obligations réglementaires, de façon qu'ils puissent prendre leurs décisions sur la base d'une évaluation précise des coûts et avantages. Cela est particulièrement important pour les entreprises étrangères car elles doivent gérer les différences d'environnement notamment pour ce qui est de la langue ou des pratiques commerciales. La transparence requiert l'accès à l'information sur les réglementations et l'ouverture du processus réglementaire *via* une consultation publique. Les divers aspects sont analysés ci-dessous :

- *Diffusion de l'information.* Au chapitre 2, nous avons vu que la Finlande obtient d'assez bons résultats dans ce domaine. La constitution finlandaise stipule que la législation doit être publiée avant de pouvoir être appliquée. Les lois sont publiées au Journal officiel et même souvent sur Internet; le gouvernement publie des brochures explicatives pour les grandes réglementations. Il existe de nombreuses sources d'information. Des bases de données électroniques sur les réglementations sont disponibles. Le Bureau *Invest in Finland* (chargé de promouvoir l'IDE) assure efficacement la liaison entre les acteurs étrangers et nationaux. De plus, il conseille les investisseurs étrangers. Le ministère des Affaires étrangères fournit également des informations par l'intermédiaire de ses ambassades. En outre, les associations professionnelles (européennes ou finlandaises) peuvent être contactées. Il n'y a pas de règle stricte pour la traduction vers l'anglais : la réglementation est traduite lorsque le ministère compétent le juge utile. La langue peut être un obstacle commercial pour les marchés publics et les importateurs doivent payer une traduction vers le finlandais pour les spécifications techniques de leurs produits.
- *Transparence de l'élaboration des réglementations.* Aucune consultation formelle n'est requise, mais le poids traditionnel du consensus et de la participation fait qu'une large

consultation a lieu avant l'adoption des réglementations. Chaque ministère a sa propre politique. Les partenaires sociaux (employeurs et salariés) jouent un rôle primordial qui évite les heurts, mais risque de tenir les étrangers à l'écart. Ces derniers ont le même droit de commentaire, mais ils n'appartiennent à aucun groupe organisé et peuvent être confrontés à la barrière de la langue. Cependant, il n'y a eu aucune plainte de ce côté. Les groupes de consultation similaires aux groupes témoins danois peuvent être considérés comme un moyen de faire participer activement les non-résidents (de même que les autres catégories ayant difficilement accès à la procédure de consultation).

- *Information sur les normes et réglementations techniques*. Cette information est fournie à travers les obligations de notification de la Finlande envers l'UE (encadré 12) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le ministère du Commerce et de l'Industrie étant chargé de cette mission. Les réglementations européennes ont largement contribué à la transparence en Finlande, même si les échanges d'informations se font essentiellement entre gouvernements. Il n'y a aucune obligation de rendre publics les projets de réglementation. Il n'y a pas non plus possibilité de faire des commentaires, mais la Finlande communique ces projets aux organismes qu'elle juge pertinents. La Commission européenne publie au Journal officiel de l'UE une liste des notifications reçues, ce qui donne une idée de l'activité réglementaire dans le domaine technique.
- *Transparence des marchés publics*. La Finlande a mis en œuvre les directives de l'UE sur les marchés publics et l'Accord de l'OMC sur les marchés publics. La loi sur les marchés publics, qui s'applique à l'administration centrale ainsi qu'aux administrations régionales et municipales, énonce trois principes de base : transparence, absence de discrimination et égalité de traitement. De plus, une mise en concurrence est obligatoire pour tous les marchés, quel que soit leur montant. Les appels d'offres doivent être publiés. Les petits marchés (d'un montant inférieur au seuil de l'UE) sont rendus publics sur un site Internet spécialisé : la chaîne d'information électronique pour les marchés publics, très utile pour les PME et les petites communes. Des informations générales concernant la loi finlandaise sur les marchés publics sont disponibles également sur Internet. Le ministère des Finances a établi deux rapports sur les marchés publics en 2001, qui formulent un ensemble de propositions (aujourd'hui en cours d'application) en vue d'une gestion plus efficace. Les marchés du secteur public semblent relativement ouverts aux soumissionnaires étrangers, en dépit des problèmes liés au respect des réglementations locales. La tradition du consensus tend effectivement à favoriser les entités finlandaises. Toutefois, au moins un succès étranger important est à signaler : plusieurs opérateurs étrangers sont désormais présents sur le marché des transports par autobus dans la zone métropolitaine d'Helsinki (qui profite à présent de prix plus bas). Des efforts sont en cours pour ouvrir des secteurs difficiles comme la construction.
- *Ouverture des procédures de recours*. En vertu du principe d'égalité devant la loi, énoncé dans la constitution finlandaise, un recours judiciaire est toujours possible contre les décisions d'une autorité publique. La procédure de recours varie selon le type de décision. Les décisions ministérielles qui concernent une autorisation, un investissement ou des questions d'établissement peuvent être attaquées directement devant la Cour administrative suprême. Les marchés publics et la concurrence sont du ressort, en première instance, de la juridiction de la concurrence (le Tribunal du marché). Les voies de recours ont démontré toute leur efficacité dans le domaine des marchés publics.

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

### Encadré 12. **Information sur les normes et réglementations techniques : obligations de notification dans l'Union européenne**

Afin d'éviter les nouvelles barrières à la libre circulation de marchandises qui pourraient résulter de l'adoption de réglementations techniques au niveau national, les États membres de l'Union européenne sont tenus, en vertu de la directive 98/34 (codifiant la directive 83/189), de notifier tous les projets de réglementation technique des produits qui ne sont pas une transposition des directives harmonisées européennes. Cette obligation de notification concerne toutes les réglementations, nationales et régionales, qui introduisent des spécifications techniques impératives pour la mise sur le marché et l'utilisation, les mesures fiscales et financières encourageant le respect de ces spécifications, de même que les accords volontaires auxquels une autorité publique est partie. La directive 98/48 a étendu l'obligation de notification aux réglementations concernant les services de la société de l'information. Les textes notifiés sont communiqués par la Commission aux autres États membres. En principe, ils ne sont pas considérés comme confidentiels, sauf mention contraire.

À la suite de cette notification, l'État membre concerné doit, sauf urgence liée à la protection de la santé publique ou de sécurité publique, ou à la protection de la faune et de la flore, s'abstenir d'adopter le projet de réglementation pendant une période de trois mois. Au cours de cette période, les effets de ces réglementations sur le marché unique sont examinés par la Commission et les autres États membres. Si la Commission ou un État membre émet un avis détaillé selon lequel la réglementation proposée constitue un obstacle au commerce, la période de statu quo est prolongé de trois mois. De plus, si l'Union européenne prévoit la préparation d'une nouvelle législation dans le même domaine, la Commission peut prolonger cette période de statu quo de douze mois. Une procédure d'infraction peut être engagée en cas de défaut de notification ou si l'État membre concerné ignore un avis motivé.

S'adressant initialement surtout aux États membres, cette procédure bénéficie également aux parties privées en renforçant la transparence des activités réglementaires nationales. Dans le but de faire connaître les projets de réglementations techniques nationales aux industries européennes et aux consommateurs européens, la Commission publie régulièrement une liste de notifications au Journal officiel des Communautés européennes et, depuis 1999, sur Internet.

Toute entreprise ou association de consommateurs intéressée par un projet notifié et désireuse d'obtenir de plus amples informations sur le texte peut entrer en contact avec la Commission ou avec le service compétent dans chaque État membre. La valeur du système pour les opérateurs privés a été renforcée par l'initiative qu'a prise la Commission en 1999 de publier les notifications sur Internet. Une base de données des notifications consultable (Système d'information relatif aux règles techniques – TRIS), qui remonte à 1997, donne accès au texte du projet et à la notification, en indiquant les motifs de la réglementation et le statut de la proposition.

L'incitation des pays à notifier, en améliorant ainsi l'efficacité du système, a été renforcée en 1996 par la décision *Securitel* de la Cour de justice des Communautés européennes (arrêt de la Cour du 30 avril 1996, CIA Security International SA contre Signalson SA et Securitel SPRL). La Cour a jugé que le non-respect de l'obligation de notification rendait les réglementations techniques inapplicables, de sorte qu'elles ne sont pas opposables aux particuliers et aux entreprises.

Encadré 12. **Information sur les normes et réglementations techniques : obligations de notification dans l'Union européenne** *(suite)*

Concernant les normes, la directive 98/34 prévoit un échange d'informations concernant les initiatives des organismes nationaux de normalisation (ONM) et, sur demande, leurs programmes de travail. Elle améliore donc la transparence et favorise la coopération entre les ONM. Les bénéficiaires directs de l'obligation de notification des projets de normes sont les États membres de l'Union européenne, leurs ONM et les comités européens de normalisation (CEN, CENELEC et ETSI). Les parties privées peuvent participer indirectement aux procédures de normalisation dans des pays différents du leur, à travers les ONM de leur pays, qui ont la possibilité de jouer un rôle actif ou passif dans les travaux de normalisation des autres ONM.

Les obligations de notification des réglementations et normes techniques sont complétées par une procédure qui impose aux États membres de notifier à la Commission les mesures nationales qui dérogent au principe de libre circulation des marchandises dans l'UE. Cette procédure vise à remédier à la persistance d'obstacles à la libre circulation des marchandises dans le marché unique. Les États membres doivent notifier toutes les mesures, autres que les décisions judiciaires, qui empêchent la libre circulation des produits fabriqués ou commercialisés légalement dans un autre État membre, en particulier pour des raisons de sécurité, de santé ou de protection de l'environnement. Par exemple, les États membres doivent notifier les mesures prononçant une interdiction totale ou imposant une modification du produit ou son retrait du marché. Jusqu'ici, les résultats de cette procédure sont limités.

### *2. Non-discrimination : cet aspect est pris très au sérieux et l'environnement est favorable aux étrangers*

L'application du principe de non-discrimination dans le domaine de la réglementation, par le biais du traitement de la nation la plus favorisée (NPF), en vertu duquel toutes les entreprises étrangères sont traitées sur un pied d'égalité, et par le biais du traitement national, en vertu duquel les entreprises étrangères sont traitées de la même manière que les entreprises nationales, vise à assurer des conditions égales de concurrence quelle que soit l'origine des produits ou des services, de façon que la concurrence joue efficacement.

Comme de nombreux autres pays, la Finlande applique le principe de non-discrimination avec certaines exceptions, qui tiennent aux engagements pris dans le cadre de l'UE et de l'OMC ou qui sont spécifiquement nationales. Le bilan finlandais est très satisfaisant en ce qui concerne la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises dans les autres États membres de l'UE, dans le cadre du système de reconnaissance mutuelle des qualifications. En étant membre de l'UE, la Finlande est également partie aux accords préférentiels (notamment l'accord conclu avec l'AELE). Les membres de l'UE peuvent également conclure avec les pays tiers des accords d'amitié, de commerce et de navigation. La Finlande a conclu plusieurs accords bilatéraux de protection de l'investissement qui comportent une clause NPF. Les partenaires commerciaux de la Finlande n'ont émis aucune critique sérieuse à l'égard de cette politique et l'environnement des entreprises est favorable de ce point de vue.


EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

### *3. Éviter les restrictions inutiles aux échanges : des mesures ciblées sont en place, mais l'impact de la réglementation générale des échanges n'est pas pris en compte et l'investissement direct étranger n'est pas particulièrement développé*

Chaque fois qu'il est possible, l'autorité réglementaire doit privilégier les mesures qui ont le moins d'effets restrictifs sur les échanges, ce principe étant énoncé dans plusieurs accords de l'OMC. Des mécanismes doivent être mis en place pour concrétiser ce principe, notamment par une évaluation *ex ante* de l'impact des projets de réglementation concernant les échanges et l'investissement et par une rationalisation des procédures.

La Finlande veille soigneusement au bon fonctionnement de ses marchés, ce qui bénéficie à toutes les entreprises, nationales et étrangères. Des mesures ont été prises pour alléger les formalités administratives et les autres charges liées à la réglementation (par exemple, simplification des procédures d'autorisation et de notification, développement de la communication électronique et plus grande souplesse pour les cotisations patronales de sécurité sociale). Un grand nombre de procédures d'autorisation sont décentralisées au niveau local. Les autorités s'efforcent de promouvoir l'utilisation d'Internet pour l'information et l'accomplissement des formalités. Ainsi, l'Office des brevets et l'administration fiscale ont conjugué leur action pour mettre en place en 2001 le Système d'information des entreprises, qui permet aux entreprises de leur communiquer en un document unique les informations demandées.

Une Unité d'accès au marché a été créée au ministère du Commerce et de l'Industrie pour aider les entreprises (nationales ou étrangères) à régler les problèmes qui se posent à l'importation et à l'exportation. Cet organisme est compétent pour toutes les opérations de commerce extérieur, au sein ou en dehors de l'UE. Les problèmes sont analysés et des mesures sont prises pour les résoudre (notamment sous la forme de négociations, afin d'éviter une action en justice). Cette unité fait également partie du réseau de points de contact mis en place dans le cadre du marché unique de l'UE.

Pour les questions qui concernent l'UE, la Finlande a une procédure décisionnelle efficace et bien organisée, l'impulsion venant du plus haut niveau. Un comité ministériel pour les affaires européennes, présidé par le Premier ministre, se réunit chaque semaine pour examiner les grands dossiers et fixer les priorités. Le secrétariat pour l'UE, (qui coordonne l'action concernant l'UE, prête son concours au comité ministériel, prépare les réunions du Conseil de l'UE et étudie l'évolution des politiques de l'UE), relève des services du Premier ministre. Un réseau de comités plus spécialisé (dont peuvent être membres les représentants de groupes d'intérêt non gouvernementaux) est chargé de l'examen détaillé des problèmes et d'une représentation efficace à Bruxelles. L'action des ministères compétents est coordonnée et les autorités veillent tout spécialement à informer et à faire participer en temps utile le Parlement finlandais ainsi que le gouvernement provincial d'Aland.

La Finlande agit de différentes manières pour éviter des restrictions inutiles aux échanges. C'est maintenant le cadre de l'UE qui définit ses relations commerciales avec les autres États membres et avec les pays tiers. La Finlande ne fait pas seulement partie du marché unique de l'UE; elle doit aussi appliquer les accords commerciaux conclus par l'UE avec les pays tiers et se conformer aux procédures de l'UE. Sur le plan des échanges, l'environnement finlandais se caractérise par de longues distances et un trafic croissant. C'est pourquoi la première priorité a été la mise en place de procédures douanières simplifiées et efficaces dans le cadre de la réglementation douanière de l'UE. Les autorités ont prêté tout spécialement attention aux frontières de la Finlande avec la Russie et avec

les États baltes, où le trafic marchandises a beaucoup augmenté. Des programmes de formation ont été mis en place. Les procédures simplifiées et le dédouanement sur place accélèrent la livraison des marchandises et réduisent les passages aux services des douanes. Cette action a été couronnée de succès : les opérations douanières sont plus rapides, plus cohérentes et plus prévisibles, et elles tiennent davantage compte des besoins des administrés. Les travaux se poursuivent dans ce domaine. La Finlande a pris part à des projets pilote d'autorisation unique pour les entreprises opérant dans plusieurs États membres. En 2002, elle a lancé un système d'échange de données informatisées (EDI) pour le dédouanement des importations; elle compte étendre ce système aux exportations. Les bons résultats de la Finlande ont été reconnus dans le *World Competitiveness Yearbook* de 1999 et de 2002, qui a classé la Finlande en première place pour les effets bénéfiques de ses formalités douanières sur la compétitivité.

La *protection de la propriété intellectuelle* fait elle aussi l'objet d'objet d'une grande attention. Le système juridique finlandais protège les droits de propriété et la Finlande est partie à de nombreux accords internationaux, dont la Convention sur le brevet européen et les accords de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Le droit d'auteur est bien protégé et sa violation est sanctionnée par une amende ou une peine d'emprisonnement. La Business Software Alliance (BSA), organisation mondiale luttant contre le piratage des logiciels, a fait ses débuts en Finlande. Selon une enquête récente, le taux de piratage des logiciels est l'un des plus bas en Europe.

L'*investissement direct étranger (IDE)* est encouragé. Le Bureau Invest in Finland a été créé en 1992, sous la tutelle du ministère du Commerce et de l'Industrie, pour aider les entreprises étrangères à s'établir en Finlande. On notera certaines distinctions (même si elles ne sont pas délibérément dirigées contre les étrangers). Les entreprises situées hors de l'Espace économique européen (EEE) doivent obtenir une autorisation spéciale pour s'établir dans certaines activités (banque, assurance, produits pharmaceutiques, industries extractives, restauration, entre autres). En ce qui concerne la sécurité sociale, seules les entreprises établies dans le pays peuvent se prévaloir de certaines dispositions essentielles comme l'assurance retraite. De plus, le droit des sociétés impose certaines obligations de résidence. Toutes les entreprises sont placées sur un pied d'égalité pour les aides publiques accordées au titre de programmes spéciaux de développement (aides à la technologie, financements en capital-risque, aides régionales, aides aux petites entreprises, etc.).

Le contexte général est positif. Toutefois, le stock d'investissements directs étrangers en Finlande est inférieur de moitié à celui des investissements finlandais à l'étranger. La Finlande se classe légèrement au-dessous de la moyenne de l'OCDE pour les entrées d'IDE. La part des filiales étrangères dans la production manufacturière est la plus faible pour l'ensemble des pays de l'OCDE, après le Japon. Le capital-risque transfrontalier et les entrées d'investissements sont relativement faibles. Il n'y a pas d'explication simple. La petite taille du marché finlandais et sa localisation périphérique par rapport au marché de l'UE jouent probablement un rôle. Les facteurs structurels et autres (notamment la fiscalité et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée) peuvent également entraver l'investissement direct étranger. Les autorités finlandaises n'accordent pas lors de l'élaboration des réglementations une attention particulière au commerce extérieur et aux entreprises étrangères. Les principaux documents concernant la qualité de la réglementation (la « liste de contrôle finlandaise » et les « instructions HELO » ; voir le chapitre 2) ne prennent pas suffisamment en compte les questions se rapportant aux échanges. Il est rare que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) porte spécifiquement sur les questions commerciales.


EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

Les étrangers peuvent être désavantagés par le fait que la consultation lors de l'élaboration des réglementations n'est pas obligatoire, mais informelle et largement axée sur les acteurs finlandais (via les comités gouvernementaux chargés des questions européennes, les associations professionnelles, les syndicats, etc.).

### *4. Utilisation de normes harmonisées au niveau international : la Finlande s'efforce de promouvoir ces normes et son action dans ce domaine est très satisfaisante, à quelques exceptions près*

Il peut être très coûteux, voire prohibitif, d'opérer sur plusieurs marchés s'il faut respecter des réglementations et normes nationales différentes. C'est l'un des principaux problèmes que mettent en avant les milieux économiques internationaux. Les normes harmonisées au niveau international offrent une solution. Leur utilisation a pris plus d'importance avec l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce.

Économie de petite dimension et très tributaire du commerce extérieur, la Finlande est très attentive à ce dossier. Aucune discrimination n'est à signaler de la part de la Finlande dans le domaine des normes (dans le cadre de l'UE ou dans les relations avec les pays tiers). La Finlande s'appuie traditionnellement sur les normes harmonisées de l'UE. A quelques exceptions près, les normes de l'UE sont appliquées et contrôlées. La Finlande a créé un organisme spécial, l'Association finlandaise de normalisation (SFS), pour superviser l'utilisation des normes harmonisées au niveau international. La SFS est également le point de contact pour la Finlande dans le cadre des systèmes de notification des normes techniques de l'UE et de l'OMC, et elle fournit des informations sur les obstacles techniques aux échanges. Il faut signaler une exception importante : les matériaux de construction. Ce marché est très concentré et fait l'objet d'une série de règles techniques nationales, qui rendent difficile l'entrée des étrangers.

### *5. Reconnaissance de l'équivalence des mesures réglementaires adoptées par d'autres pays : la Finlande met en œuvre l'approche active de l'UE*

En l'absence de normes internationales, les partenaires commerciaux peuvent convenir d'accepter leurs normes comme équivalentes. L'existence de normes nationales divergentes et l'obligation de se soumettre à des procédures nationales différentes pour l'évaluation de la conformité alourdissent les coûts des entreprises souhaitant commercialiser leurs produits sur plusieurs marchés. Les accords de reconnaissance mutuelle, qui peuvent s'appliquer aux normes elles-mêmes ou aux procédures d'évaluation de la conformité, peuvent contribuer à réduire ces coûts. Les activités qui concernent la reconnaissance mutuelle relèvent souvent du secteur privé, de façon à bien prendre en compte les besoins évolutifs des marchés.

La Finlande suit l'UE, qui s'efforce de promouvoir les échanges avec les pays tiers et utilise à cette fin les accords de reconnaissance mutuelle. Le tableau 9 illustre les initiatives récentes de l'UE dans le domaine de la reconnaissance mutuelle.

### *6. Application des principes de concurrence dans une perspective internationale : les entreprises étrangères sont bien traitées, mais l'accès à certaines industries de réseau essentielles pose certains problèmes*

Les effets bénéfiques de l'accès au marché peuvent être moindres si l'on ne s'attaque pas aux pratiques anticoncurrentielles. Sous l'angle international, les aspects fondamentaux sont l'attachement aux principes de la concurrence en droit et en fait,

Tableau 9. **Liste indicative des initiatives récentes dans le domaine des ARM**

| Partenaire | Partenaire | Secteur | Conclu | Date d'entrée en vigueur | Type de reconnaissance |
|---|---|---|---|---|---|
| Australie | UE | Équipement de télécommunications | Fait | | |
| | | Équipement de basse tension | 1.1.1999 | | |
| | | Compatibilité électromagnétique | | | |
| | | Machines | | | |
| | | Équipement à pression | | | + 18 mois |
| | | Équipement médical | | | + 2 ans |
| | | Période de transition | | | |
| | | Pour certains équipements à haut risque | | | |
| | | BPF dans le domaine de la pharmacie (vétérinaire) | | | |
| | | Véhicules à moteur | | | |
| Canada | UE | BPF dans le domaine de la pharmacie | 1.11.1998 | | |
| | | Équipement médical | | | |
| | | Équipement de télécommunications | | | |
| | | Équipement électrique | | 1.10.2001 | |
| | | Compatibilité électromagnétique | | | |
| | | Bateaux de plaisance | | | |
| UE | Japon | Équipement de télécommunications | Fait | | |
| | | Équipement de basse tension | 1.1.2002 | + 18 mois | |
| | | BPF dans le domaine de la pharmacie | | | |
| | | BPL dans le domaine de la chimie industrielle | | | |
| UE | Nouvelle-Zélande | Équipement de télécommunications | Fait | | |
| | | Équipement de basse tension | 1.1.1999 | | |
| | | Compatibilité électromagnétique | | | |
| | | Machinerie | | | |
| | | Équipement à pression | | | |
| | | Équipement médical | | | |
| | | BPF dans le domaine de la pharmacie | | | |
| UE | Suisse | Équipement de télécommunications | Fait | | |
| | | Compatibilité électromagnétique | | | |
| | | Sécurité électrique | | | |
| | | Bateaux de plaisance | | | |
| | | BPF dans le domaine de la pharmacie | | | |
| | | Équipement médical | | | |
| | | Avions | | | |
| | | Tondeuses à gazon | | | |
| | | Équipement à pression | | | |
| | | Machines | | | |
| | | Véhicules à moteur | | | |
| | | Instruments de mesure | | | |
| | | Jouets | | | |
| | | Phytopharmacie | | | |
| | | Équipement de construction | | | |
| | | Appareils à gaz | | | |
| | | Tracteurs | | | |
| UE | EU | Équipement de télécommunications | Fait | 14.12.2000 | |
| | | Compatibilité électromagnétique | 1.12.1998 | | |
| | | Sécurité électrique | | 1.6.2000 | |
| | | Bateaux de plaisance | | | |
| | | BPF dans le domaine de la pharmacie | | | |
| | | Équipement médical | | | |
| | | Fixations | Non | | |
| | | Biotechnologie agroalimentaire | | | |
| | | Certains appareils médicaux | | | |
| UE | UE | Tous les secteurs | Fait | | |
| UE | Israël | GLP dans le domaine de la chimie | Fait<br>1.5.2000 | | |

*Source :* OCDE.

l'existence de procédures ouvertes et efficaces pour régler les litiges en matière d'accès au marché et, surtout, un accès effectif aux réseaux (de distribution, par exemple).

La Finlande est aujourd'hui une économie très ouverte, même si certains services publics restent protégés (comme dans d'autres pays de l'OCDE) et plusieurs secteurs (voir ci-après) demeurent relativement fermés. L'agriculture est elle aussi protégée et les subventions agricoles représentaient en 2001 une proportion des revenus des agriculteurs supérieure à celle observée dans les autres pays de l'OCDE. Vu la petite taille de l'économie, l'importation est souvent le seul moyen efficace d'introduire la concurrence. Cependant, la Finlande a une grande superficie, qui entraîne des coûts de transport élevés, et sa faible densité démographique augmente les coûts fixes d'exploitation d'un réseau. Il faut donc dans ce contexte une politique efficace de la concurrence, surtout en faveur des entreprises étrangères. Le droit et les institutions de la concurrence s'appuient en général sur des bases solides et il n'y a aucune discrimination à l'encontre des étrangers. La loi associe les traditions nationales au dispositif de la concurrence de l'UE. La nationalité des sociétés ne joue aucun rôle dans l'application de la loi sur la concurrence. Les entreprises étrangères ont accès aux mêmes procédures que les entreprises finlandaises lorsqu'elles veulent agir contre des pratiques anticoncurrentielles. Elles peuvent saisir l'Autorité finlandaise de la concurrence, mais elles ne le font que rarement. Lorsqu'elle évalue les pratiques restrictives, l'Autorité examine les approvisionnements étrangers dans l'optique du marché géographique pertinent. Les règles concernant les fusions s'appliquent aux entreprises étrangères qui exercent des activités en Finlande. Les entreprises étrangères ont participé à plus de 60 % des opérations de fusion (tableau 10).

Tableau 10. **Le contrôle des fusions entre 1998 et 2001**

| | Opérations | Pourcentage |
|---|---|---|
| Uniquement parties finlandaises | 117 | 39 |
| Uniquement parties étrangères | 104 | 34 |
| Au moins une des parties étrangère | 82 | 27 |
| Nombre total de décisions | 303 | 100 |

*Source :* OCDE.

Il y a néanmoins une ombre au tableau : l'accès des entreprises étrangères aux réseaux dans certains secteurs. Pour l'entrée au stade du commerce de détail, un véritable accès à un *réseau de distribution de détail* est indispensable. Or, cet accès n'est pas facile. Deux groupes (K-Group et S-Group, détenant près de 70 % du marché) dominent le marché des biens de consommation courante en Finlande et leur puissance d'achat menace la concurrence. Malgré tout, pour la première fois, une chaîne étrangère à bas prix (l'Allemand Lidl) est entrée sur ce marché en 2002. D'autres marchés de détail (meubles, électronique grand public et appareils ménagers) sont également d'accès difficile pour les étrangers. De plus, certaines contraintes réglementaires comme les règlements d'urbanisme peuvent créer des problèmes.

L'accès est également problématique pour les *réseaux autorégulés*, où la régulation est déléguée aux principaux acteurs (locaux). Tel est le cas, par exemple, pour le secteur financier, *via* l'Association des banques finlandaises, la Bourse d'Helsinki (HEX Oyj), et le Dépositaire central des titres (APK). Les comportements discriminatoires à l'encontre des acteurs extérieurs (par le biais de frais et d'obstacles administratifs, par exemple) peuvent

être difficiles à déceler. Ainsi, l'APK n'a accepté aucun concurrent étranger ayant le statut de partie compensatrice, malgré les demandes qui ont pu lui être faites. Il semble en outre que la plupart des actionnaires de la HEX (dont l'État) se soient concertés pour éviter un accroissement des participations étrangères.

## Libéralisation du commerce extérieur et de l'investissement par secteur

### *La libéralisation a été un succès dans certains secteurs clés de l'économie*

L'ouverture internationale des marchés et les six principes de réglementation efficiente peuvent être également évalués en examinant le régime réglementaire des secteurs clés finlandais.

La Finlande a été l'un des premiers pays à ouvrir son *marché des télécommunications*. Ce marché est aujourd'hui totalement libéralisé (avec des participants étrangers), innovant et concurrentiel en ce qui concerne plus particulièrement les services, bien que les prix des communications locales restent élevés du fait d'une concurrence insuffisante sur la boucle locale. Malgré les problèmes récents rencontrés pour la mise en place de la télévision numérique et des services de téléphonie mobile de la troisième génération, les réformes peuvent être considérées comme un succès (les prix ont diminué et la qualité du service s'est améliorée). La nouvelle loi concernant le marché des communications ne comporte aucune restriction aux prises de participation étrangères.

Le *marché des équipements de télécommunications* est lui aussi totalement ouvert à la concurrence et la plupart des fabricants internationaux ont établi une présence en Finlande. Le marché est transparent et non discriminatoire. Les réglementations de l'UE sont appliquées pleinement et sans retard. Le régulateur (FICORA) coopère avec les organismes internationaux [dont le Groupe des régulateurs indépendants au niveau européen et l'Institut européen des normes de télécommunications (ETSI)]. La Finlande agit pour la libre circulation des équipements de téléphonie mobile de troisième génération (pour qu'ils puissent être utilisés partout).

Le *marché de l'automobile et des pièces détachées* est totalement ouvert et ne connaît pratiquement aucun problème d'accès. La Finlande n'est pas un grand constructeur automobile et elle bénéficie des mesures qui facilitent les échanges. Le système d'homologation des automobiles de l'UE (en vertu duquel l'homologation accordée par un État membre est valable pour tous les autres États membres) a été extrêmement utile. Presque toutes les marques automobiles et de pièces détachées fabriquées à l'étranger sont importées. Les quelques problèmes qui se posent sont relativement mineurs. L'automobile est lourdement taxée et les prix à la consommation sont élevés. On examine actuellement la question de savoir si les taxes ne sont pas trop élevées pour les véhicules d'occasion importés de l'UE. La mondialisation de l'industrie automobile rend de plus en plus importante l'harmonisation technique, et la Finlande se montre très active dans les groupes de travail des NU et par le biais de son propre groupe de travail national du secteur de l'automobile pour éliminer les obstacles.

Le *marché de l'électricité* est un autre grand secteur qui a été ouvert à la concurrence avant la plupart des autres pays. Les tarifs ont fortement diminué et comptent parmi les plus bas dans la zone de l'OCDE. Il n'est fait aucune distinction entre les entreprises nationales et les entreprises étrangères. Récemment, les entreprises étrangères ont multiplié les acquisitions de distributeurs et de réseaux locaux. Depuis 1997, le marché finlandais de gros est pleinement intégré à la Bourse nordique de l'électricité (Nordpool).

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

### *Mais l'agriculture reste très protégé*

Malgré la rigueur du climat (les terres sont enneigées la moitié de l'année), la Finlande est traditionnellement en situation de surproduction agricole en raison de prix artificiellement élevés. En 1995, 69 % de la production bénéficiaient d'un soutien. La Politique agricole commune de l'UE (PAC) a entraîné de profonds ajustements et les prix à la production ont baissé de moitié lors de l'adhésion. Les aides restent néanmoins de grande ampleur. Dans le cadre de la PAC, il subsiste un contrôle des prix, des subventions et un soutien des prix.

## Conclusion

L'attitude générale du gouvernement finlandais met en avant, à juste titre, l'importance du libre-échange pour l'économie. La Finlande est une petite économie où le commerce extérieur doit nécessairement jouer un grand rôle si l'on veut favoriser la concurrence. Le marché est ouvert, sauf dans quelques cas, et l'environnement des entreprises est généralement propice aux échanges. Les réformes de ces vingt dernières années ont créé une économie où la réglementation est bien moins lourde et les partenaires commerciaux de la Finlande considèrent que les principes du marché sont profondément ancrés. Les quelques plaintes concernent des marchés particuliers. Le gouvernement est favorable à l'IDE et il est remarquablement actif et bien organisé dans les enceintes internationales. La coordination des politiques au niveau de l'UE est assurée par les autorités centrales et (en général) les directives de l'UE sont rapidement appliquées. La Finlande contribue largement aux travaux internationaux, en particulier dans le domaine de l'harmonisation des normes. Certains marchés clés – les télécommunications et l'électricité – sont des modèles d'ouverture et de réforme réussies. À en juger par les études internationales récentes consacrées à la concurrence, la Finlande obtient d'excellents résultats, qu'on peut attribuer (en grande partie) à l'action qu'elle a menée avec succès pour ouvrir ses marchés et favoriser la concurrence aussi bien extérieure qu'intérieure.

Toutefois, des améliorations sont encore possibles. Quelques secteurs importants de l'économie (les matériaux de construction, le commerce de détail, un grand nombre de services publics, les chemins de fer, la banque) ne connaissent qu'une faible concurrence (voire aucune) ou sont très concentrés. L'agriculture demeure très protégée. Pour les marchés publics, les obstacles tiennent à la persistance de contrats de longue durée en faveur des parties en place, sans doute sous l'influence (délibérée ou non) de la tradition du consensus, et la langue peut être une barrière. Les facteurs structurels ou autres (notamment la fiscalité et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée) qui ne se rattachent pas intrinsèquement à la politique commerciale entravent probablement l'IDE, relativement faible compte tenu de l'attitude généralement favorable et de la politique de libre circulation habituellement de rigueur. En fait, la politique finlandaise en matière d'IDE se révèle relativement infructueuse par rapport à celle d'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, surtout si l'on tient compte de la proximité de marchés nouveaux ou potentiels comme ceux d'Europe orientale et des États baltes. Sur un plan plus général, on constate que la politique commerciale est relativement négligée dans la prise de décision. Les organismes de politique commerciale n'y sont pas systématiquement associés, de sorte que, souvent, les questions qui ont trait aux échanges et à l'investissement ne sont pas prises en compte. La procédure de décision n'évalue pas clairement l'ensemble des coûts et avantages des projets de réglementation, ce qui peut avoir pour le commerce extérieur des conséquences particulièrement négatives. De plus (même si les étrangers ne se sont pas plaints à ce sujet),

l'approche informelle et consensuelle de la consultation peut nuire à la participation des acteurs extérieurs lors de l'élaboration d'une nouvelle réglementation.

## Options envisageables

Les propositions qui suivent doivent être prises en compte parallèlement à celles du chapitre 2 (gouvernance réglementaire) et du chapitre 3 (politique de la concurrence).

### *1. Améliorer la transparence et consulter davantage les entreprises étrangères lors de l'élaboration des réglementations. Veiller à un meilleur accès des réglementations édictées par les organismes d'autorégulation*

Actuellement, la consultation n'est pas obligatoire, de sorte qu'elle ne prend pas toujours en compte tous les intérêts. En plus de la proposition générale formulée au chapitre 2, visant à établir une procédure obligatoire d'avis et commentaires, il faudrait faire en sorte que les entreprises étrangères puissent connaître et commenter suffisamment tôt les projets de réglementation. On pourrait en particulier envisager de publier au Journal officiel et sur Internet les projets de réglementation, et également fournir des informations sur les échéanciers.

Il faudrait en outre que les règlements et les accords édictés par les organismes d'autorégulation soient plus transparents et mis à la disposition de toutes les parties intéressées.

### *2. Faire en sorte que les six principes de réglementation efficiente destinés à favoriser les échanges et l'investissement soient intégrés dans les principales procédures de prises de décision et que ces procédures comportent une analyse coûts/avantages efficace*

Comme on l'a vu au chapitre 2, la Finlande a adopté les principaux éléments de la *recommandation de 1995 de l'OCDE sur l'amélioration de la réglementation officielle*, mais il subsiste certains points faibles, surtout en ce qui concerne l'efficacité de l'évaluation des coûts et avantages des nouvelles réglementations. Il faut améliorer cette évaluation, en la quantifiant chaque fois que possible, en examinant les autres solutions et en expliquant les choix effectués. Il faudrait prendre en compte expressément les effets prévisibles sur les importations et sur les entrées d'investissements dans l'AIR intégrée et améliorée proposée au chapitre 2. Il faudrait que la liste finlandaise de contrôle (qui reprend la recommandation de l'OCDE de 1995) et les instructions HELO (concernant la rédaction des projets de loi ou de règlement) s'attachent à cet aspect. Il conviendrait d'instaurer des mécanismes mettant en œuvre cette approche plus cohérente et davantage axée sur le commerce extérieur, tout en évitant une trop lourde procédure.

### *3. Sensibiliser davantage aux six principes de réglementation efficiente et encourager leur respect au niveau des collectivités locales lorsque leurs réglementations et leurs marchés publics ont une incidence sur les échanges internationaux et l'investissement international*

Les collectivités locales sont en retard sur l'administration centrale pour l'application des principes qui ont trait à la qualité de la réglementation, notamment dans le domaine des marchés publics. Il faudrait que l'administration centrale et les collectivités locales coopèrent sur ce point et que l'administration centrale mène une action de sensibilisation aux six principes de réglementation efficiente.

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

### *4. Continuer à œuvrer à l'utilisation des normes internationales dans les activités nationales de normalisation et à promouvoir l'harmonisation internationale dans les enceintes européennes et internationales*

Un ferme attachement aux normes internationales efficientes et fiables multiplie les possibilités commerciales pour les entreprises finlandaises et bénéficie également aux consommateurs. Il faudrait que la Finlande poursuive son action dans ce domaine, non seulement à l'étranger, mais aussi en Finlande. Il faudrait que l'Unité du ministère du Commerce et de l'Industrie chargée de l'accès au marché ait les moyens de promouvoir les normes internationales en Finlande dans le cadre de son action en faveur du commerce international. Le secteur des matériaux de construction mérite une attention particulière étant donné l'influence des normes et homologations nationales.

### *5. Faire mieux comprendre que les objectifs légitimes poursuivis dans les secteurs de la santé, de la sécurité et de l'environnement en particulier peuvent être pleinement atteints sans nuire indûment à l'ouverture des marchés et qu'ils peuvent en fait être réalisés plus facilement grâce à une réglementation favorable aux échanges*

Si l'approvisionnement en alcool fait l'objet de restrictions et si les boissons alcoolisées sont lourdement taxées, c'est pour des raisons de politique de la santé. En 2004, la Finlande devra régler ce dossier complexe lorsque viendra à expiration la période transitoire négociée avec l'UE. Elle sera alors obligée de déréglementer toutes ses restrictions quantitatives à l'importation d'alcool. Il lui faudra aussi diminuer ses droits à l'importation et ses taxes intérieures applicables à l'alcool. Le problème de santé publique est lié également aux importations d'alcool en provenance de l'Estonie voisine, dont les prix sont nettement plus faibles et qui est devenue membre de l'UE en mai 2004. C'est également pour des raisons de santé et de sécurité que la vente des produits pharmaceutiques est traditionnellement limitée et régulée. Enfin, les réglementations finlandaises dans le secteur de la construction et le régime de circulation des boissons en bouteilles peuvent créer sans doute des problèmes d'ouverture du marché.

### *6. Continuer de promouvoir activement la politique de la concurrence et l'action en faveur de la concurrence, qui sont si importantes pour l'ouverture des marchés*

De nouvelles opérations de transformation d'entreprises publiques en sociétés commerciales et l'élargissement de ces opérations aux services publics locaux sont envisagés ou en cours. Dès lors, les problèmes potentiels de domination des marchés et de comportement anticoncurrentiel qui résultent de la présence d'entreprises publiques subsisteront et pourraient même s'accentuer. La mise en œuvre de la politique de la concurrence et la promotion de la concurrence sont importantes, voire essentielles, pour régler ces problèmes si l'on veut assurer un véritable accès aux marchés (en particulier pour les entreprises étrangères). Il faudrait publier à nouveau les instructions de 1989 qui imposent la consultation préalable de l'Autorité finlandaise de la concurrence pour les projets de réglementation susceptibles de nuire à la concurrence. Les réglementations restreignant la concurrence peuvent parfois être nécessaires, mais il faut bien déterminer leurs effets ainsi que leurs avantages et inconvénients, et aussi s'efforcer de réaliser les objectifs d'une manière qui ne nuise pas à la concurrence.

Par rapport aux autres pays de l'OCDE, il semble que la Finlande pourrait développer ses activités de recherche dans le domaine de la concurrence et de la réforme de la réglementation. Ainsi, l'Autorité finlandaise de la concurrence n'est dotée d'aucun crédit

particulier pour la recherche et il n'y a pas en Finlande d'instance universitaire pluridisciplinaire spécialisée dans les questions de concurrence. Des préparatifs sont néanmoins en cours pour créer un institut de la concurrence à Turku.

### *7. Poursuivre l'effort en faveur de l'investissement direct étranger et comprendre pourquoi il est relativement faible*

L'investissement direct étranger (IDE) est relativement faible par rapport à certains autres pays de l'OCDE. Plusieurs facteurs, notamment structurels, sans lien direct avec la politique commerciale (en particulier la petite taille du marché finlandais et sa situation périphérique au regard du marché de l'UE), peuvent être désavantageux pour la Finlande. L'économie finlandaise est exportatrice de capitaux et ne cherche pas à attirer l'IDE par des aides financières particulières ou des subventions publiques. La part des investissements financiers étrangers dans les sociétés finlandaises cotées en bourse est sensiblement supérieure à celle des participations étrangères directes au capital des sociétés finlandaises. Malgré tout, les étrangers estiment généralement que la fiscalité et le coût de la vie sont trop élevés par rapport à d'autres pays de l'UE et que les charges sociales des entreprises sont trop lourdes. Il y a également pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Aucune mesure n'est envisagée pour alléger la fiscalité des entreprises afin de rendre leur environnement plus attrayant. On pourrait utilement examiner les raisons du taux relativement faible d'IDE.

ISBN 92-64-10268-X
Exmens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Finlande
Un nouveau consensus en faveur du changement


PARTIE II

## Chapitre 5

# Les problèmes de réglementation et de concurrence dans certains secteurs clés*

* Le rapport de référence qui a servi pour le présent chapitre est disponible sur le site : *www.oecd.org/regreform/backgroundreports*.

# A. TRANSFORMATION DES SERVICES PUBLICS EN SOCIÉTÉS COMMERCIALES

## Contexte et historique

### *L'État est toujours intervenu très largement dans l'économie finlandaise*

Le secteur public joue un grand rôle dans l'économie finlandaise, aussi bien au niveau national qu'au niveau local. Malgré tout un ensemble de réformes, il représente encore près d'un quart de l'emploi total. La plupart des services sociaux et des prestations sociales sont fournis directement par l'État. Comme ailleurs, l'État est également très présent dans les industries de réseau, par exemple les chemins de fer. Mais l'État finlandais intervient – ou intervenait – dans bien d'autres activités industrielles ou commerciales, notamment les produits forestiers, les industries extractives et la chimie, le secteur financier, le négoce et l'entreposage des céréales, les automobiles et les machines. Cette intervention extrêmement large est le produit de l'histoire, la Finlande ayant dû longtemps assurer son indépendance économique dans un contexte très peu propice de contrôle politique étranger, auquel la propriété d'État faisait rempart. Les capitaux privés étaient également faibles.

Jusqu'à la fin des années 80, l'État fournissait directement cette large gamme de services par le biais d'organismes publics qui relevaient des ministères et étaient financés sur le budget de l'État. La situation n'a que peu évolué au niveau local, même si certaines réformes ont été engagées. Mais au niveau national, un changement majeur a eu lieu avec la création d'entreprises publiques à partir d'un grand nombre d'anciens services des administrations. Entre 1989 et 2001, 14 entreprises publiques ont été mises en place. L'entreprise publique est une forme hybride d'entité économique, créée par le législateur et placée sous la direction stratégique du gouvernement, mais gérée de façon indépendante et opérant souvent sur un marché concurrentiel.

La plupart des entreprises publiques ont aujourd'hui été transformées en sociétés commerciales et parfois privatisées. On peut illustrer cette évolution en prenant l'exemple du secteur des télécommunications. Il y a d'abord eu transfert des activités d'une administration à une entreprise publique, puis scission en deux sociétés (l'une pour les postes, l'autre pour les télécommunications) et enfin privatisation partielle de la société de télécommunications. Si l'on considère les entreprises publiques qui subsistent, la plupart exercent d'importantes fonctions réglementaires ou administratives comme dans le secteur de la sécurité aérienne, la transformation en société commerciale et la privatisation n'étant pas alors jugées souhaitables. Le gouvernement n'envisage pas non plus de créer un grand nombre de nouvelles entreprises publiques car peu de services publics peuvent être encore transformés en sociétés commerciales et beaucoup de ces services, notamment l'enseignement et la santé, soulèvent des problèmes complexes.

On examinera dans ce chapitre les entreprises publiques et les entreprises à capitaux publics. On laissera de côté les collectivités locales et la fourniture de services publics par les communes.

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

## Résultats des réformes

### *Une politique claire régit la transformation des entreprises du secteur public en sociétés commerciales et les réformes en ce sens ont accru l'efficience*

La transformation en société commerciale a été menée dans un cadre solide, pragmatique et consensuel. Les réformes reposent sur des principes généraux. Même s'il faut prêter attention à quelques problèmes importants, cette approche a généralement bien fonctionné. Le tableau 11 illustre les phases de la transformation en société commerciale telles qu'elles se déroulent dans un grand nombre de pays de l'OCDE, ces phases étant plus ou moins représentatives du cas finlandais.

C'est avec la loi de 1987 sur les entreprises publiques que s'est engagée l'action du gouvernement. Cette loi a eu pour but de faire échapper les activités en cause aux pressions de source politique et à leur insuffler, dans toute la mesure du possible, les pressions commerciales de nature à améliorer les résultats opérationnels (productivité et qualité). L'incitation à améliorer les performances résulterait de la nécessité d'opérer dans un contexte commercial où les services seraient vendus, et pas uniquement fournis, aux clients du secteur public et du secteur privé (en bref, les fonctions d'achat et de fourniture seraient dissociées). Il y aurait également incitation à améliorer les résultats parce que l'entreprise publique serait responsable au premier chef de ses obligations financières (l'État étant néanmoins responsable en dernier ressort en l'absence de constitution d'une personne morale). Dans de nombreux cas, un autre objectif était la mise en place de marchés concurrentiels avec concurrence du secteur privé, incitation à améliorer l'efficience. L'étape finale pouvait être la privatisation.

Les conséquences que la transformation en société commerciale peut avoir pour la productivité sont à même de jouer un grand rôle dans l'ensemble de l'économie, constat qui ne vaut pas uniquement pour la Finlande (encadré 13).

Une étude consacrée à la transformation des services publics finlandais en sociétés commerciales a conclu que cette réforme avait globalement amélioré l'efficience, l'efficacité et la qualité du service, tout en intensifiant la concurrence (voir néanmoins ci-après), en augmentant la rentabilité et en faisant baisser les prix.

Dans certains secteurs, notamment les télécommunications, une vive concurrence est apparue, mais dans d'autres, elle ne s'est pas développée autant que prévu (dans le secteur postal, aucune concurrence ne s'est fait jour sur le marché du courrier; voir la section B). La lente émergence de la concurrence tient généralement au caractère graduel des réformes, la libéralisation s'opérant par étapes. Ainsi, la concurrence dans les chemins de fer a été freinée par l'existence d'un droit exclusif d'utilisation des voies jusqu'en 1999 (aujourd'hui, un accès limité est ouvert aux tiers).

### *Les réformes ont également contribué à une meilleure gouvernance des services publics*

La transformation des services publics fournis par l'État en sociétés commerciales contribue également à la mise en place d'un cadre de gouvernance plus efficace de ces services publics. On obtient une plus grande transparence en distinguant les objectifs commerciaux et les objectifs publics. On peut ainsi dissocier la production de services (indépendamment de l'État et dans un environnement commercial) et les objectifs publics (notamment régionaux ou sociaux), qui deviennent plus explicites parce qu'on ne peut plus les poursuivre implicitement sous couvert du contrôle direct par l'État. La

## Tableau 11. **Phases de la transformation en société commerciale**

| Forme organisationnelle | Organisme public | Entreprise publique | Société à capitaux publics | Société privatisée |
|---|---|---|---|---|
| Fonctions/activités/ services | Fonctions publiques et fonctions potentiellement commerciales. Au départ, pas de distinction entre les deux catégories de fonctions. | Fonctions encore publiques et commerciales, mais sous un régime différent | Essentiellement fonctions commerciales et (dans certains cas fonctions publiques résiduelles). | Uniquement fonctions commerciales. |
| Contrôle/régulation par les pouvoirs publics | Contrôle direct par les pouvoirs publics. Il n'y a pas (encore) besoin de régulation faute de distinction et de séparation claire entre les fonctions publiques et les fonctions commerciales (l'État s'autorégule). | Modalités particulières permettant un pilotage public (loi sur les entreprises publiques). L'État est représenté au conseil d'administration. La régulation apparaît sous la forme de missions spécifiques ne relevant pas de l'entreprise publique, mais demeurant du ressort du ministère qui détient l'entreprise publique. | Société anonyme soumise au régime des sociétés du secteur privé. L'État est représenté au conseil d'administration. Confirmation de la régulation sous la forme de missions spécifiques ne relevant pas de la société concernée, mais demeurant du ressort du ministère qui détient la société. | Société appartenant totalement ou partiellement à des investisseurs privés (l'État conserve une participation dans de nombreuses sociétés), dont les titres sont négociés en bourse. Application du droit des sociétés. La régulation relève encore du ministère qui était initialement propriétaire (qui conserve la propriété d'une partie du capital). |
| Contexte du marché | Pas de marché ou marché très limité. (Phase 1) fourniture directe et gratuite des services par l'État. (Phase 2) restructuration pour dissocier la fonction d'achat des services de la fonction de fourniture des services, système de bons pour l'accès aux services. (Phase 3) vente – et achat – des services aux autres administrations et au secteur privé. | Un marché concurrentiel commence à apparaître. Vente – et achat – des services sur un marché où il existe des concurrents privés. | Marché concurrentiel, en principe. Toutefois, les entreprises qui étaient précédemment en situation de monopole peuvent encore être dominantes. | Marché concurrentiel en principe (toutefois, les entreprises qui étaient précédemment en situation de monopole peuvent être encore dominantes). |
| Financement | (Phase 1) financement direct sur le budget de l'État. (phase 2) les services peuvent faire l'objet d'une comptabilisation spécifique. Les recettes peuvent être utilisées pour financer en partie les activités (budgétisation nette). | Autofinancement. Plus de financement sur le budget de l'État. Toutefois, le subventionnement des missions publiques qui ne sont pas viables économiquement est autorisé (c'est le cas dans la nouvelle loi sur les entreprises publiques, dont l'un des principaux objectifs est de limiter et de clarifier les subventions). | Autofinancement | Autofinancement |

*Notes :* Il est difficile de définir précisément les fonctions (activités, biens, services) susceptibles de donner lieu à une transformation en société commerciale et pouvant donc être dissociées des fonctions publiques; en effet, plusieurs facteurs complexes influent sur cette délimitation : certains sont propres à un pays ou à une culture (cas, par exemple, des pays nordiques). La délimitation et la faisabilité politique seront donc variables d'un pays à l'autre. On peut recenser trois facteurs principaux (certaines fonctions comportent des éléments relevant de ces trois facteurs) :

- Premièrement, certaines fonctions peuvent entrer dans la catégorie des « biens publics ». Les biens publics sont les biens qui sont fournis à une personne, mais sont disponibles pour les autres personnes sans coût supplémentaire. Autrement dit, si une seule personne consomme le bien, il n'est pas possible de refuser l'accès des autres personnes à ce bien. L'éclairage public ou la défense en sont des exemples classiques. Les biens quasi publics sont les biens pour lesquels le coût additionnel est faible lorsqu'une personne supplémentaire les consomme; il est néanmoins techniquement possible d'exclure la consommation du bien par les autres personnes et donc de les faire payer pour l'utilisation du bien. Les biens publics supposent une défaillance du marché qui est spécifique et à laquelle il n'est pas possible de remédier.

### Tableau 11. **Phases de la transformation en société commerciale** *(suite)*

- Deuxièmement, certaines fonctions peuvent entrer dans la catégorie des « biens tutélaires ». Ces biens sont ceux que la collectivité juge nécessaires pour que la population soit à même de bénéficier d'un niveau de vie décent et d'entretenir des liens avec la société environnante. Ainsi, il est inacceptble dans une société moderne que la population n'ait pas accès à l'eau. L'argent n'est pas une compensation suffisante. La substitution peut être limitée, voire inexistante. Par définition, la notion de bien tutléaire est élastique et varie selon la société considérée. Ainsi pourra-t-on faire rentrer dans cette définition l'équité régionale et la qualité de la vie (fourniture d'un bien de même qualité quel que soit le lieu de résidence de l'individu). Certaines sociétés préfèrent classer dans la catégorie des biens tutléaires ceux qui peuvent techniquement donner lieu à une activité commerciale, mais pour lesquels le souci d'assurer l'accès universel au même prix fait qu'ils sont fournis par un prestataire public, bien qu'on admette de plus en plus, même dans ce cas, qu'une entreprise privée peut répondre aux besoins et que la fourniture par un prestataire public n'est pas indispensable.
- Troisièmement, certaines fonctions font intervenir des monopoles d'échelle ou de gamme qui compliquent la mise en place d'un marché concurrentiel. On citera comme exemples classiques les industries de réseau, notamment l'électricité, le gaz et les télécommunications. Là encore, une régulation peut (généralement) être utilisée pour régler les problèmes et pour empêcher des défaillances du marché. Toutefois, dans les cas les plus complexes (come l'électricité), le chantier est encore en cours.

*Source :* OCDE.

### Encadré 13. **Mesurer et améliorer la productivité dans le secteur public**

L'un des principaux objectifs des gouvernements lorsqu'ils réforment les entreprises publiques est d'améliorer l'efficience, c'est-à-dire rendre ces entreprises plus productives. Ces réformes peuvent être bénéfiques pour les résultats économiques d'ensemble (par exemple, l'impôt sera réduit parce que les besoins de financement de l'État diminuent) et permettre également de réaliser des objectifs spécifiques, notamment en ce qui concerne la qualité des services publics (on obtiendra plus avec un financement identique, voire moindre). Ce qui pose problème avec les services publics (lorsqu'ils n'ont pas été réformés), c'est qu'ils ne sont pas vendus, mais fournis directement, de sorte qu'on ne peut pas mesurer leur valeur à partir des transactions réalisées sur le marché. Cela a en particulier comme conséquence que, pour mesurer en termes de PIB une grande partie de la production publique, on retient comme équivalent la valeur des facteurs de production, quel que soit le degré d'efficience de leur mise en œuvre. Par exemple, lorsque deux agents publics creusent un trou, le PIB produit sera égal à deux fois la valeur qu'un agent représente en termes de PIB, quel que soit le travail véritable effectué.

Les méthodes modernes de mesure des performances et de budgétisation reposent donc sur la notion de produit et de résultat. On identifie le résultat (par exemple le trou qui a été creusé) et on détermine son coût (facteurs de production). Mais on n'obtient une mesure objective que s'il est possible de déterminer la valeur de la production, ce qui est le cas si d'autres agents économiques fournissent la même production sur un marché concurrentiel. D'où l'intérêt de transformer les services publics fournis par l'État en sociétés commerciales.

Néanmoins, cette solution soulève des difficultés. Il faut déterminer les produits ou les résultats qui peuvent être mesurés et il faut aussi élaborer et mettre en place des systèmes de régulation, de gouvernance et de gestion pour favoriser la recherche d'une plus grande efficience.

privatisation est l'étape suivante : les objectifs publics doivent être poursuivis au moyen d'une réglementation spécifique et transparente.

L'entreprise publique s'est souvent révélée utile comme moyen transitoire pour opérer cette importante distinction et pour rendre possibles les changements structurels et

réglementaires nécessaires. Très concrètement, une société commerciale ne peut pas accomplir une fonction réglementaire et se livrer à des activités non rentables en l'absence d'un dispositif particulier (par exemple, un contrat est conclu en toute transparence avec l'État). En outre, la séparation est en tout état de cause indispensable si l'on veut qu'une entreprise commerciale ne fasse pas usage de pouvoirs réglementaires pour désavantager ses concurrentes. Sauf dans un cas (encadré 14), la Finlande a procédé à cette séparation. Cette exception est intéressante en ce qu'elle souligne les aspects qui doivent être soigneusement examinés pour la transformation en société commerciale et la complexité intrinsèque de cette opération dans certains secteurs.

### Encadré 14. **Le cas de l'Autorité de l'aviation civile**

L'Autorité de l'aviation civile (CAA) fait exception en ce qui concerne la séparation des fonctions réglementaires/publiques des fonctions commerciales. La CAA est une entreprise publique (pas une société commerciale). Elle détient et gère le réseau aéroportuaire. Elle est aussi le régulateur de la sécurité *via* une unité autonome, l'Autorité pour la sécurité des vols (FSA). La CAA étant en situation de monopole pour la prestation des services aéroportuaires, la question des distorsions réglementaires pouvant s'exercer à l'encontre des concurrents ne se pose pas. En tant qu'entreprise publique dont l'État détermine la stratégie, la CAA peut être à la fois prestataire de services et régulateur; sa mission est d'assurer un fonctionnement sûr du réseau. Mais il faudrait réexaminer ces questions si la CAA devait faire face à des concurrents et était transformée en société commerciale. La CAA considère que l'exercice des deux fonctions lui permet de dégager des synergies sur le plan des coûts et des compétences. Toutefois, les contraintes que subit l'ensemble de la CAA du fait du contrôle de l'État peuvent être désavantageuses pour ses opérations commerciales. De plus, une partie du coût de la FSA et le coût des pertes qu'accusent les aéroports régionaux (pour réaliser les objectifs de politique régionale) sont financés par le transfert d'une partie des recettes des activités commerciales de la CAA. Un financement direct de ces coûts sur le budget de l'État serait une solution plus transparente.

### *Le changement, délicat mais nécessaire, de statut du personnel a été dans l'ensemble bien géré*

Les entreprises publiques finlandaises font partie du secteur public, mais presque tous leurs salariés n'ont pas le statut de fonctionnaire; ils relèvent du droit commun du travail. Cette réforme était indispensable pour que les entreprises publiques soumises à des contraintes commerciales et entrant souvent en concurrence avec le secteur privé ne soient pas désavantagées en n'ayant pas la possibilité d'ajuster leurs effectifs en fonction de l'évolution du marché. Cela étant, les salariés des entreprises publiques ont conservé pour leurs retraites des conditions un peu plus favorables que celles des salariés du secteur privé.

Comme il fallait s'y attendre, le changement s'est révélé délicat. La plupart des entreprises publiques et des sociétés à capitaux publics ont réduit leurs effectifs. Les syndicats ont admis la nécessité d'une plus grande efficience, mais les risques pour l'emploi les ont conduits à résister à de nouvelles opérations de transformation en société commerciale et de privatisation. Pour eux, le maintien d'une participation de l'État dans les sociétés privatisées (même s'il n'y a plus d'objectifs publics) est une « assurance » contre

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

une « gestion déraisonnable ». Cela a bien sûr un coût : le gouvernement d'entreprise se trouve faussé, au détriment de l'efficience. Cette « assurance » dont bénéficient les salariés de l'État est financée par l'ensemble de la population (via des impôts plus élevés, par exemple).

## Les enjeux de la réforme

### *L'État détient aujourd'hui de fortes participations dans des sociétés commerciales et la bonne gestion de ces participations est cruciale*

L'un des principaux effets du désengagement progressif de l'État finlandais d'un certain nombre d'activités est que, faute de privatisation générale et complète, l'État détient aujourd'hui de fortes participations dans des sociétés commerciales opérant sur un marché concurrentiel. Il s'agit de moins en moins d'entreprises publiques (tableau 12) et surtout de sociétés à capitaux publics (tableau 13). Au départ, il y avait 14 entreprises publiques. Quatre subsistent, les autres ayant été transformées en sociétés à capitaux publics, dont quelques-unes ont été totalement privatisées (on citera comme exemple l'Inspection technique, qui est devenue Inspecta et a été privatisée en 2003).

Tableau 12. **Les entreprises publiques**

| Nom | Période d'activité | Années | Tutelle administrative |
|---|---|---|---|
| 1. Imprimerie nationale | 1.1.1989-31.12.1992 | 4 | Ministère des Finances |
| 2. Centre de nutrition de l'État | 1.1.1989-31.12.1992 | 4 | Ministère des Finances |
| 3. Centre informatique national | 1.1.1989-31.12.1992 | 4 | Ministère des Finances |
| 4. Poste et télécommunications finlandaises | 1.1.1990-31.12.1993 | 4 | Ministère des Transports et Communications |
| 5. Chemins de fer de l'État | 1.1.1990-30.6.1995 | 5 ans 6 mois | Ministère des Transports et Communications |
| 6. Centre de cartographie | 1.1.1990-31.12.1993 | 4 | Ministère de l'Agriculture et des Forêts |
| 7. Administration de l'aviation civile | 01.01.91-aujourd'hui | (11) | Ministère des Transports et Communications |
| 8. Registre central des véhicules à moteur | 1.1.1993-31.12.1995 | 3 | Ministère des Transports et Communications |
| 9. Centre national de réparation | 1.7.1994-31.12.1998 | 4 ans 6 mois | Ministère des Transports et Communications |
| 10. Service des forêts et parcs | 01.01.94-aujourd'hui | (8) | Ministère de l'Agriculture et des Forêts (ministère de l'Environnement) |
| 11. Institut finlandais de gestion publique | 1.1.1995-30.8.2002 | 7 ans 8 mois | Ministère des Finances |
| 12. Inspection technique | 1.11.1995-31.12.1997 | 2 ans 2 mois | Ministère du Commerce et de l'Industrie |
| 13. Services immobiliers de l'État, actuellement Senaati-kiinsteistöt | 01.01.99-aujourd'hui | (3) | Ministère des Finances |
| 14. Administration des routes | 01.01.01-aujourd'hui | (1) | Ministère des Transports et Communications |

*Source :* OCDE.

La présence de l'État dans les activités commerciales prend surtout la forme de sociétés commerciales à capitaux publics (tableau 13).

À la fin de 2001, la valeur totale des participations de l'État dont les sociétés cotées était estimée à plus de 20 milliards d'EUR. Les sociétés à capitaux publics et leurs sociétés apparentées représentent environ 12 % de l'emploi total dans le secteur privé. Depuis 1992, 13 sociétés ont été entièrement privatisées. Parmi les sociétés qui ne l'ont pas été, 27 sont détenues à 100 % par l'État, quatre sont à capitaux publics majoritaires et huit à capitaux publics minoritaires.

Cette forte présence de l'État sur les marchés finlandais, même si elle est indirecte, soulève un certain nombre de problèmes qui concernent également les autres pays de l'OCDE n'ayant pas opté pour une privatisation à grande échelle. On s'efforce actuellement de mettre

### Tableau 13. **Principales sociétés à capitaux publics opérant sur un marché concurrentiel**

| Société | Secteur | Effectif en 2001 (milliers) | 31 décembre 2002 (% du capital) | | Minimum précédent | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Capital détenu | Minimum | Capital détenu (% des actions) | Année du changement |
| Altia | Production et commerce de gros de boissons alcoolisées | 0.7 | 100.0 | 50.1 | 66.7 | 2001 |
| Edita | Imprimerie et édition | 1.6 | 100.0 | 100.0 | . . | . . |
| Finnair | Transports aériens | 10.8 | 58.4 | 50.1 | 66.7 | 1994 |
| Fortum | Énergie | 14.8 | 60.8 | 50.1 | 66.7 | 1998 |
| Kemijoki | Énergie | 0.4 | 67.0 | 51.0 | 66.7 | 1997 |
| Kemira | Chimie | 10.2 | 56.2 | 15.0 | 33.4 | 2001 |
| Kone | Ascenseurs et escalators | 23.0 | 4.7 | 0.0 | . . | . . |
| Metso | Machines et systèmes industriels | 25.6 | 11.5 | 0.0 | . . | . . |
| Outokumpu | Métallurgie et technologie | 19.0 | 39.7 | 10.0 | 33.4 | 2001 |
| Patria | Défense | 2.3 | 73.2 | 50.1 | 100.0 | 1999 |
| Posti | Services postaux | 23.3 | 100.0 | 100 | . . | . . |
| Rautaruukki | Métallurgie | 13.7 | 40.1 | 20.0 | 33.4 | 2001 |
| Sampo | Banque et assurances | 10.2 | 40.3 | 0.0 | 20.0 | 2001 |
| Stora Enso | Produits forestiers | 44.3 | 10.8[1] | 0.0 | . . | . . |
| Suomen Siilot Holding | Manutention et entreposage de céréales | 0.4 | 100.0 | 0.0 | 100.0 | 2001 |
| TeliaSonera[2] | Télécommunications | 10.5 | 19.0 | 0.0 | 33.4 | 2000 |
| Vapo | Tourbe et bois | 0.3 | 66.7 | 50.1 | 66.7 | 2001 |

1. Part détenue par l'État en droits de vote : 23.4 %.
2. En décembre 2002, Sonera a fusionné avec Telia, l'opérateur historique suédois dans le secteur du téléphone.

*Source* : Ministère du Commerce et de l'Industrie, ministère des Transports et Communications, ministère des Finances.

au point et d'expérimenter des solutions. En tout cas il n'y a pas de recette évidente ou unique. Les deux aspects fondamentaux (interdépendants) pour le secteur à capitaux publics sont l'impératif de neutralité concurrentielle et le cadre de gouvernance mis en place par l'État.

### *La neutralité concurrentielle est essentielle pour que la transformation en société commerciale soit efficace, mais il reste encore beaucoup à faire*

La neutralité concurrentielle est un objectif clé dans les opérations de transformation en société commerciale. Il faut veiller à ce que les entreprises à capitaux publics ne bénéficient pas d'un avantage concurrentiel déloyal par rapport à leurs concurrentes du secteur privé et, en particulier, à ce que les prix qu'elles pratiquent reflètent pleinement leurs coûts, si l'on veut éviter des distorsions dans la production, la consommation et l'investissement. C'est cet impératif de neutralité concurrentielle qui explique pourquoi un grand nombre d'entreprises publiques ont été transformées en sociétés commerciales (bien que cela ne règle pas tous les problèmes si le capital de la société reste partiellement ou totalement détenu par l'État). Les points examinés ci-après concernent tout particulièrement les entreprises publiques, mais ils visent plus généralement toutes les formes de propriété publique. La nouvelle loi sur les entreprises publiques, entrée en vigueur en février 2003, règle certains de ces points. L'un des principaux soucis du législateur a été d'éliminer les subventions croisées.

- Les *subventions directes* et les *subventions croisées* ont posé un problème majeur lorsque l'entreprise publique n'était pas soumise à une véritable contrainte budgétaire et/ou

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

pouvait subventionner ses activités non concurrentielles sur les recettes d'activités concurrentielles (c'est pourquoi, dans les chemins de fer, il a fallu procéder à un changement structurel en séparant les deux types d'activités). Une entreprise publique pouvait également dans le passé accorder à une filiale des prêts ou des subventions à des conditions non commerciales. La nouvelle loi interdit ces pratiques et une seule catégorie de subventions est autorisée : l'État peut inscrire à son budget des crédits pour financer les missions publiques (qui ne sont pas économiquement viables) imposées à l'entreprise publique. Il n'y a que deux cas en Finlande : le Service des forêts et parcs (pour la protection de la nature) et l'Administration de l'aviation civile (pour l'unité autonome de sécurité aérienne). En vertu de la nouvelle loi, les missions publiques (missions économiquement non viables) doivent faire l'objet d'une comptabilité spécifique.

- Il faut prêter beaucoup d'attention au *bilan d'ouverture*. Bien que les entreprises publiques ne soient pas véritablement des sociétés anonymes, leur création suppose l'établissement d'un bilan se répercutant sur leur structure de coûts et donc sur la position concurrentielle qu'elles occupent sur le marché. Si leurs actifs sont nettement sous-évalués et si leurs dettes et leurs fonds propres ne sont pas conformes aux normes observées dans le secteur privé, les entreprises publiques démarrent avec un avantage concurrentiel intrinsèque sur leurs concurrentes du secteur privé.
- *La fiscalité* est importante. Les entreprises publiques et les sociétés commerciales privées sont traitées de la même manière pour la TVA et les impôts sur les transactions, mais pas pour l'impôt sur le revenu. Le résultat net des entreprises publiques n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu si elles réalisent plus de la moitié de leurs activités avec d'autres entités publiques. Ce régime dérogatoire fait qu'en 2000 le taux moyen d'imposition des entreprises publiques était de 11 % environ, contre 29 % dans le cas des sociétés commerciales privées. D'où des coûts plus faibles, qui peuvent aboutir à des prix plus bas. Malgré tout, l'entreprise publique peut être plus ou moins en mesure de réduire ses prix selon les modalités de l'objectif de performance qui lui est assigné. S'il s'agit d'un taux de rendement après impôts, elle peut pratiquer des prix plus bas tout en respectant l'objectif. S'il s'agit d'un taux de rendement avant impôts, elle ne le peut pas.
- *Les objectifs de performance* sont décisifs. Si l'on veut qu'il y ait neutralité concurrentielle, il faut que les entreprises publiques couvrent totalement leurs coûts, y compris un rendement adéquat du capital. Lors des préparatifs de la nouvelle loi, le ministère des Finances a étudié le taux de rentabilité des entreprises publiques. 56 % de leurs bénéfices étaient récupérés dans le budget de l'État (durant la même période, l'impôt sur les sociétés acquitté par les sociétés commerciales privées atteignait 25 % à 29 %).
- *La garantie de l'État* dont bénéficient les entreprises publiques leur confère un avantage concurrentiel. L'État engageant sa responsabilité si elles ne peuvent pas rembourser leurs dettes, les risques liés à leurs emprunts sont plus faibles que pour les sociétés commerciales privées. Le ministère des Finances estime que le taux d'intérêt des prêts accordés aux entreprises publiques est inférieur d'environ 0.5 % à celui qui s'applique aux sociétés commerciales privées.

### *Pour compléter les mesures spécifiques, il faut s'appuyer sur le droit de la concurrence et promouvoir la concurrence ; un dispositif serait également utile pour assurer la neutralité concurrentielle*

Il faut s'attaquer dans une optique plus large à la question de la neutralité concurrentielle si l'on veut appréhender les problèmes pouvant être difficiles à déceler ou susceptibles de surgir plus tard. Les dispositions du droit de la concurrence relatives à l'abus de position dominante (voir le chapitre 3 ci-dessus) sont déterminantes à cet égard. Mais, en général, elles fixent des seuils relativement élevés – du point de vue du pouvoir de marché ou de certaines pratiques comme les prix prédateurs – et un préjudice considérable peut être causé avant que des mesures soient prises. Ce problème pourrait être résolu en Finlande grâce à une disposition spéciale du droit de la concurrence, qui précise « qu'une restriction considérée comme ayant des effets dommageables en réduisant l'efficience ou en entravant ou en empêchant l'exercice d'activités industrielles et commerciales d'une manière inadéquate au regard d'une concurrence saine et efficace peut faire l'objet d'une injonction même si elle n'est pas spécifiquement interdite dans d'autres dispositions de la loi ». On n'a pas jusqu'à présent appliqué directement cette disposition, mais elle a été invoquée par l'Autorité de la concurrence pour préconiser un changement, notamment dans le cadre de son projet « l'État et les marchés ». Elle a enquêté sur les activités d'un certain nombre d'entreprises à capitaux publics de divers secteurs (négoce de céréales, services météorologiques, gestion et construction des routes) et a assez bien réussi à obtenir des réformes (pas toujours suffisantes).

L'expérience d'autres pays de l'OCDE est instructive. Des dispositifs plus explicites destinés à assurer la neutralité concurrentielle sont en place ou envisagés dans d'autres pays (en particulier aux Pays-Bas et en Australie ; voir l'encadré 15). C'est l'équité qui inspire ces dispositifs : il est injuste que l'État tire profit de ses prérogatives pour promouvoir ses propres activités industrielles ou commerciales. Généralement, on fixe aux fins de ces dispositifs des seuils pour abus de position dominante qui sont plus faibles qu'en droit commun de la concurrence, et les entreprises se voient ouvrir des possibilités de recours pour les questions liées à la neutralité concurrentielle. Il faudrait conférer à l'Autorité finlandaise de la concurrence de plus larges prérogatives dans ce domaine.

Le régime des aides d'État dans l'UE touche également la question de la neutralité concurrentielle.

### *Il existe un dispositif complet de gouvernance pour les entreprises à capitaux publics, mais il faudrait mieux dissocier les fonctions réglementaires et les fonctions commerciales*

Le droit commun des sociétés régit le comportement de l'État en tant qu'actionnaire. Il est complété par des décisions de principe et des instructions du gouvernement. Les décisions de principe sont importantes pour préciser la façon dont l'État doit gérer ses participations dans les entreprises privées, aussi bien sur le plan pratique que sur le plan des objectifs :

- Les intérêts de l'État sont de deux ordres : l'État est actionnaire et il a également pour mission de veiller à un certain « ordre social ». L'équilibre entre ces intérêts variera d'une entreprise à l'autre.
- Le conseil d'administration (généralement composé d'un directeur général, d'administrateurs extérieurs et de représentants du ministre) est le principal organe de gouvernance par lequel l'État peut faire valoir ses intérêts. Dans les grandes entreprises,

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

### Encadré 15. **Les dispositifs en faveur de la neutralité concurrentielle qui sont mis en œuvre dans les autres pays de l'OCDE**

**Pays-Bas**

Les « *instructions pour l'exercice d'activités commerciales par les organismes de l'administration centrale* » sont entrées en vigueur en 1998, mais on les a jugées insuffisantes pour régler tous les problèmes de concurrence, car les sociétés privées continuaient à se plaindre d'une concurrence déloyale de la part des organismes publics exerçant des activités commerciales. Un organisme public peut être avantagé, du point de vue de la concurrence, par un plus faible risque, par des subventions publiques, par des avantages fiscaux ou par des liens privilégiés avec les responsables. À partir de ces instructions et d'autres éléments intervenus ultérieurement, le gouvernement a décidé en 2001, pour créer des conditions de concurrence plus égales, d'adopter un ensemble de règles officielles régissant les activités commerciales des organismes publics qui prennent la forme de la fourniture de biens et services à des tiers en concurrence avec des prestataires privés. Les obligations suivantes sont imposées aux organismes publics (de l'État, des provinces et des communes) et aux organismes ayant des droits exclusifs et spéciaux sur le marché :

- Règles concernant ***l'accès au marché*** des organismes publics. Les activités commerciales des organismes publics doivent avoir une base légale précise et découler d'une décision précédée d'un examen approfondi et transparent du bien-fondé des activités commerciales d'un organisme public. Cette règle s'applique également à la participation de l'État à une société exerçant des activités commerciales lorsqu'elle est contrôlée par l'État. L'exercice de l'activité au service de l'intérêt public doit offrir des avantages qui l'emportent sur les conséquences négatives pouvant en résulter pour les fournisseurs privés. Les entreprises privées intéressées peuvent contribuer à cette évaluation (avant que l'organisme public décide de se livrer aux activités commerciales en question) et disposent de recours de droit administratif contre la décision. La décision concernant l'exercice d'activités commerciales doit être revue tous les cinq ans. L'organisme public, pour son analyse et sa prise de décision, pourra recueillir l'avis consultatif d'une instance spécialisée, la Commission « État et marchés ». La Commission pourra également formuler un avis à l'intention d'une entreprise ou d'une personne privées et cet avis pourra servir d'expertise en cas de recours administratif.
- Règles de ***conduite*** des organismes publics et des organismes ayant des droits exclusifs ou spéciaux sur les marchés, dont le but est d'empêcher une concurrence déloyale. Les fonctions de formulation des politiques doivent être dissociées des fonctions de production et les responsables des politiques ne doivent pas faire bénéficier d'un traitement préférentiel les activités de production. On note en particulier que tous les coûts imputables à l'activité commerciale doivent être inclus dans le prix du bien ou du service (pour éviter les subventions croisées) et que des règles précises sont mises en place pour comptabiliser ces coûts. Les organismes publics disposant de droits exclusifs et spéciaux sur les marchés ne doivent pas utiliser les financements publics qui leur sont accordés pour exécuter leurs fonctions à d'autres fins (le but est également d'éviter les subventions croisées en faveur d'activités non exclusives). Les données administratives confidentielles ne peuvent être utilisées pour les activités commerciales des organismes publics et les données non commerciales ne peuvent être utilisées que si elles sont à la disposition de toutes les entreprises commerciales. Un recours administratif peut être intenté en cas de non-respect de ces règles dans la mesure où elles se rattachent aux fonctions administratives internes de l'organisme public, et l'Autorité néerlandaise de la concurrence est chargée de les appliquer. Elle peut constater leur violation par un organisme public et également prononcer une sanction à l'égard d'un organisme public ayant des droits exclusifs et spéciaux sur les marchés.

### Encadré 15. **Les dispositifs en faveur de la neutralité concurrentielle qui sont mis en œuvre dans les autres pays de l'OCDE** *(suite)*

Un jugement d'une juridiction administrative défavorable à un organisme public peut servir de fondement à une action civile en dommages-intérêts pour préjudice dû à la concurrence exercée par un organisme public.

Les activités commerciales et les mesures de libéralisation déjà en place font l'objet de dispositions transitoires organisant la poursuite des activités contractuelles existantes. Les dispositifs spécifiques en vigueur ayant pour but d'assurer la neutralité concurrentielle – notamment pour la poste et l'énergie – restent valables; ils seront réexaminés après la libéralisation pour vérifier leur conformité à la loi sur l'État et les marchés.

**Australie**

Pour une partie, la réforme de la politique nationale de la concurrence mise en œuvre au milieu des années 90 a conduit à la formulation de principes de neutralité concurrentielle et à la création de mécanismes spéciaux destinés à assurer l'application efficace de ces principes, les entreprises privées bénéficiant d'un recours en cas de préjudice découlant d'une concurrence déloyale de la part d'un organisme public bénéficiant d'un avantage concurrentiel indu. En vertu des principes de neutralité concurrentielle, les organismes publics exerçant des activités commerciales ne doivent pas jouir d'un avantage concurrentiel net sur les entreprises concurrentes du secteur privé simplement parce qu'ils appartiennent au secteur public. En conséquence, les autorités publiques des États et territoires se sont engagées à ne pas utiliser leurs pouvoirs législatifs, réglementaires ou fiscaux pour avantager leurs propres entreprises par rapport à celles du secteur privé. Cette politique obéit à des motifs d'efficience et d'équité :

> « Dans le secteur public, on a prêté de plus en plus attention aux missions fondamentales de l'État et à la façon dont les services publics peuvent être fournis selon des modalités optimales dans un environnement de contraintes budgétaires. Cet impératif a conduit à des réformes comme les privatisations, la déréglementation des monopoles publics et les appels d'offres concurrentiels et à de nouveaux modes de gestion, notamment la décentralisation et la responsabilisation. La neutralité concurrentielle exige que lorsqu'un organisme public choisit de fournir des services en concurrence effective ou potentielle avec des prestataires du secteur privé, cette concurrence soit loyale. En ce sens, la neutralité concurrentielle contribue à l'intégrité des autres réformes visant à améliorer le fonctionnement des services publics. »

La neutralité concurrentielle vaut essentiellement pour les activités commerciales, c'est-à-dire les activités des organismes publics qui facturent leurs services dans un contexte concurrentiel, effectif ou potentiel, caractérisé par une certaine latitude de leurs responsables pour la fixation des prix. Elle ne s'applique pas aux activités non commerciales sans but lucratif.

Ces principes ont été définis dans les domaines suivants :

- Transformation en société commerciale. Le régime juridique et les structures de gouvernance ont été revus.
- Fiscalité. Toutes les exonérations fiscales ont été supprimées ou des régimes fiscaux équivalents ont été mis en place pour les organismes publics n'ayant pas la personnalité juridique.
- Financement. Les avantages découlant d'une garantie implicite ont donné lieu à la perception d'un prélèvement de neutralité.



EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

Encadré 15. **Les dispositifs en faveur de la neutralité concurrentielle qui sont mis en œuvre dans les autres pays de l'OCDE** *(suite)*

- Taux de rentabilité. Les activités commerciales des organismes publics doivent couvrir l'intégralité de leurs coûts et dégager un taux approprié de rendement du capital.
- Neutralité réglementaire. Les dérogations spéciales d'ordre réglementaire (par exemple, aux obligations en matière de sécurité ou d'information) ont été abolies.

Les recours consistent en une procédure administrative confiée à une instance spéciale examinant si les obligations de neutralité concurrentielle sont respectées. Si les allégations du recours s'avèrent fondées (une enquête publique peut être ouverte à cet effet), et s'il n'est pas remédié à l'inobservation de la neutralité concurrentielle, cette instance formule des recommandations à l'intention du ministre des Finances (dans le cadre d'un rapport public). C'est alors le ministre qui statue. Des enquêtes ont eu lieu au niveau national dans plusieurs secteurs comme les services aéroportuaires, les services météorologiques, la poste, la télévision, les services de sécurité, les chemins de fer, et dans le secteur de l'emploi, les services de placement.

le système de gouvernance est à deux niveaux; il y a également un conseil de surveillance (composé essentiellement de représentants du Parlement) investi d'un plus large mandat pour la défense des intérêts de la collectivité.

- L'entreprise à capitaux publics doit être un employeur exemplaire (par exemple pour l'exécution des contrats de travail). Le ministre de tutelle doit être informé des projets de réduction d'effectifs. Le conseil d'administration comprend un certain nombre de représentants des salariés. Les formules de rémunération incitative (en particulier les régimes d'actionnariat) sont plutôt encouragées.

Les participations de l'État sont gérées par le ministère concerné (neuf ministères gèrent actuellement ces participations). Par exemple, le ministère des Transports et Communications gère les participations dans TeliaSonera, Posti, Finnair, Yleisradio et le Groupe VR. Le ministre nomme le conseil d'administration et y désigne généralement un représentant. Le ministère du Commerce et de l'Industrie exerce des fonctions de coordination : il définit la politique générale en matière de participations, apporte son concours aux opérations de privatisation et publie un rapport annuel sur les participations détenues par l'État.

Les objectifs économiques ont pris plus d'importance ces dernières années dans la gestion des entreprises à capitaux publics. De même s'est-on efforcé d'améliorer la gouvernance de ces entreprises. Selon une étude gouvernementale, l'objectif fondamental du gouvernement d'entreprise pour les sociétés à capitaux publics est « la réalisation d'un profit économique », compte tenu des intérêts légitimes du personnel et des autres acteurs (cette politique est conforme dans ses grandes lignes aux recommandations de l'OCDE).

Il faut se féliciter de cette politique, mais le système actuel met également en lumière une contradiction : un ministère peut être à la fois propriétaire de la principale entreprise d'un secteur et réglementer ce secteur. Il peut alors y avoir un conflit d'intérêt majeur. L'une des principales finalités de la réglementation est d'assurer la neutralité concurrentielle, mais l'un des grands objectifs de l'État-actionnaire est de maximiser les bénéfices. Les strictes « murailles de Chine » mises en place au sein des ministères (la réglementation est confiée à un organisme légalement distinct) dissocient les deux

fonctions et rien ne prouve que des problèmes se soient posés. Mais la situation du ministre concerné pourrait se révéler inconfortable, notamment lorsqu'une modification de la réglementation est à l'étude. Le conflit d'intérêt auquel chaque ministre peut se trouver confronté serait éliminé si les fonctions de l'État-actionnaire étaient exercées par un seul ministère n'ayant pas les pouvoirs réglementaires entrant en ligne de compte. Cela contribuerait également à la cohérence de la politique de l'État-actionnaire. Le gouvernement est conscient de ce problème : en vertu d'une déclaration de politique générale de septembre 2002, il a fait savoir que les fonctions que l'État exerce en tant qu'actionnaire dans les sociétés opérant sur un marché concurrentiel seraient centralisées et confiées à un organisme unique (les entreprises exerçant des fonctions publiques relèveraient toujours du ministère de tutelle). Une question délicate n'a pas été encore tranchée : où situer l'organisme central ?

### *Les entreprises publiques ont leur propre cadre, quelque peu pesant*

Une grande réforme est intervenue avec l'adoption, en décembre 2002, de la nouvelle loi sur les entreprises publiques, remplaçant la loi de 1987. Elle définit le cadre applicable aux activités, au financement et à la gestion des entreprises publiques, chacune d'entre elles faisant l'objet d'une loi plus spécifique.Il avait fallu de nombreuses années avant de pouvoir adopter la première loi de 1987. Les réticences au changement avaient dû être surmontées et il avait fallu dégager un consensus quant au rôle du Parlement, du gouvernement, des ministres, du conseil d'administration, de la direction et des salariés. Il subsiste un certain nombre d'ambiguïtés et de compétences qui font doublon. La gouvernance est organisée en cascade, les acteurs successifs étant le Parlement, le gouvernement, le ministère des Finances et les ministères concernés, le conseil d'administration et la direction de l'entreprise. Le Parlement fixe le budget et les objectifs d'exploitation. Le gouvernement approuve les décisions du Parlement et ajoute des objectifs financiers et des objectifs de résultat (en concertation avec les ministères, dans le cadre d'un processus itératif). Le gouvernement se prononce également sur la répartition des bénéfices (avec possibilité de délégation aux ministères) et il nomme les commissaires aux comptes. Toutefois, avec la nouvelle loi, le gouvernement joue un moindre rôle, au profit du ministère concerné.

Ces nombreuses strates de gouvernance n'apportent pas toujours une véritable valeur ajoutée. Souvent, les directives initiales sont simplement répercutées de haut en bas de la hiérarchie et les contrôles se chevauchent tout en restant morcelés. On y gagnerait en efficience si les compétences étaient mieux réparties et mieux définies.

L'entreprise publique prend elle-même sur les autres points les décisions qui concernent ses activités, son économie et son administration. Elle doit présenter un rapport annuel. Élément essentiel, les entreprises publiques fixent (généralement) leurs prix « sur la base des principes commerciaux » pour réaliser leurs objectifs opérationnels (ce qui crée parfois, comme on l'a vu, des problèmes du point de vue de la neutralité concurrentielle).

Le cadre applicable aux entreprises publiques privilégie un ferme pilotage politique et une grande transparence. D'où des lenteurs inévitables. L'ancienne loi ne convenait pas pour les entreprises opérant sur un marché concurrentiel, car elle ne ménageait pas la souplesse nécessaire pour faire face à l'évolution des marchés. C'est pourquoi on a pu observer une tendance générale à transformer les entreprises publiques en sociétés commerciales. L'ancien cadre était bien mieux adapté à la réalisation d'objectifs publics.

C'est lorsqu'une entreprise exerce des fonctions à la fois publiques et commerciales que les problèmes se posent. Comme on l'a indiqué précédemment, il est difficile de faire cohabiter des fonctions publiques et des fonctions commerciales. Le pilotage nécessaire pour les fonctions publiques ne convient pas aux activités commerciales, qui doivent se montrer réactives à d'autres types de facteurs. Il peut néanmoins y avoir des synergies ou des économies de gamme entre les deux catégories de fonctions, de sorte qu'il n'est pas toujours évident de trancher. La nouvelle loi met davantage en avant l'application des principes commerciaux. Elle précise que l'entreprise publique doit exercer ses activités en fonction des principes commerciaux et dans l'optique des principaux objectifs de service et autres objectifs opérationnels que le Parlement lui assigne.

Lorsque l'État détient une partie ou la totalité du capital de l'entreprise, il est généralement représenté à son conseil d'administration par le ministre compétent. La politique des différents ministères est variable, surtout en ce qui concerne le traitement des informations commerciales confidentielles. Il en est de même pour ce qui est de la transparence des missions et de l'information sur la réalisation de ces missions.

#### *Une réforme fondamentale réglerait une partie des problèmes liés aux entreprises publiques*

L'Office de vérification des comptes, responsable devant le Parlement, a procédé en 2001 à un audit de la gestion et du contrôle des entreprises publiques. Il s'est essentiellement attaché à trois de ces entreprises (CAA, Senaati-kiinsteistöt et Service finlandais des forêts et parcs), mais ses conclusions semblent pouvoir être généralisées. Son constat global est que « même si des améliorations sont possibles... le contrôle dans son ensemble ne peut pas être considéré comme inefficace dans les entreprises ayant fait l'objet de l'audit ». Les possibilités d'amélioration sont les suivantes : remédier aux contrôles fragmentés ou faisant doublon; mieux définir les objectifs de performance et mieux informer sur les performances; mettre en place un encadrement plus souple de l'investissement et de l'emprunt; désigner des administrateurs ayant des compétences industrielles et commerciales et des compétences de gestion; formuler une politique plus claire de l'État dans son rôle d'acheteur ou de fournisseur; accorder un plus grand rôle à la planification à long terme. L'Office de vérification des comptes a aussi recommandé d'améliorer le cadre de gouvernance mis en place par l'État-actionnaire (il faut par exemple bien distinguer le contrôle et la gestion et veiller à un bon équilibre entre le rôle des cadres dirigeants et celui des représentants de l'État).

Comme on l'a indiqué, la grande réforme de la loi sur les entreprises publiques s'efforce de régler certains de ces problèmes (encadré 16). Dans les entreprises publiques, le gouvernement d'entreprise se rapprochera davantage des normes du secteur privé. Mais on ne s'est pas attaqué à deux problèmes essentiels de neutralité concurrentielle, à savoir la nécessité d'un mécanisme permettant aux concurrents d'obtenir des mesures correctrices lorsqu'une entreprise publique n'est pas gérée de façon neutre (par exemple, un objectif de performance est fixé à un niveau trop bas) et l'exonération de l'impôt sur les sociétés.

Encadré 16. **Réforme des entreprises publiques**

Une nouvelle loi sur les entreprises publiques est entrée en vigueur en février 2003. Elle a apporté de nombreux changements :

- Le Parlement fixe le niveau de service et les autres objectifs d'exploitation (par rapport à la loi précédente, la situation demeure pratiquement inchangée).
- Le gouvernement détermine les actifs affectés à l'entreprise publique et son bilan d'ouverture, confirme ses comptes annuels, désigne et révoque son conseil d'administration. Les actifs affectés à l'entreprise publique sont évalués à la valeur de marché et les commissaires aux comptes évaluent les éléments d'actif et de passif avant que le gouvernement ne procède à l'affectation des actifs (le rôle du gouvernement est réduit et clarifié sur ce point).
- Le ministère compétent est chargé de toutes les autres questions de gestion, en particulier la gestion des performances, le Comité financier du gouvernement pouvant être saisi des questions importantes sur le plan économique et sur d'autres plans (rôle accru de ce comité, conforme à la possibilité de délégation en vertu de la loi précédente).
- Le conseil d'administration nomme et révoque le directeur général. Le conseil d'administration et le directeur général sont responsables des dommages qu'ils peuvent causer à l'entreprise intentionnellement ou fautivement (régime aligné sur celui des sociétés commerciales).
- Les obligations des commissaires aux comptes sont mieux définies. Le commissaire aux comptes évalue la neutralité du bilan d'ouverture du point de vue de la valorisation des éléments d'actif et de passif (régime aligné sur celui des sociétés commerciales pour ce qui est de la vérification annuelle, mais nouvelle fonction par ailleurs).
- Les comptes de l'entreprise publique et de ses filiales doivent être consolidés.
- Les services acquis par l'État font l'objet d'un crédit budgétaire et sont soumis à la réglementation des marchés publics.
- Lorsqu'elle emprunte sur les marchés de capitaux, l'entreprise publique doit acquitter un prélèvement dit « de garantie implicite », dans le but de la placer dans une situation neutre par rapport à ses concurrentes privées.
- L'entreprise publique doit acquitter un prélèvement dit « de service » au titre des services que l'État lui fournit.
- Le régime d'assurance par l'État cesse de s'appliquer, l'entreprise publique devant souscrire auprès d'un assureur privé ses assurances dommages et responsabilité civile. Toutefois, les prestations légales d'assurance concernant le personnel (notamment les pensions de retraite) sont financées sur fonds publics.

## Politique de l'État-actionnaire

### *La politique actuelle ne fait guère avancer la privatisation*

Nous nous sommes attachés jusqu'à présent à l'évolution des entreprises publiques ou à capitaux publics. Mais, en principe, l'issue de la transformation en société commerciale dont le point de départ est la création d'une entreprise publique peut être la privatisation. En fait, la politique actuelle du gouvernement est très claire : la propriété d'État restera l'une des composantes du paysage politique finlandais. Cette approche est exprimée dans les termes suivants : « l'État mène une politique active et pragmatique pour

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

ce qui est des participations qu'il détient dans les entreprises, dans le but de recueillir un bon niveau de dividendes et de valoriser ses investissements. L'État s'efforce de développer les sociétés dans lesquelles il est actionnaire, de façon qu'elles soient attrayantes pour les investisseurs privés. L'État n'a pas de programme de privatisation, mais il pourra y avoir le cas échéant élargissement progressif de l'actionnariat sur décision propre à la société concernée et dans le but de renforcer ses conditions d'exploitation. » Le Parlement exerce un étroit contrôle sur les opérations de privatisation. Les participations de l'État font l'objet de la loi de 1991 concernant l'exercice des pouvoirs de l'État-actionnaire dans certaines sociétés anonymes réalisant des activités économiques. Si la cession d'actions fait perdre à l'État une majorité qualifiée, un contrôle majoritaire ou une minorité qualifiée, le Parlement doit approuver cette cession. Le débat parlementaire est fortement influencé par le point de vue syndical selon lequel la présence de l'État dans les sociétés commerciales est une forme d'assurance contre les pertes d'emploi.

### *Il n'y a pas de cadre clair pour orienter les décisions de privatisation*

Aucun cadre clair ne guide les décisions de privatisation des autorités finlandaises (il en est de même dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE). Alors qu'il existe un cadre cohérent et transparent pour la transformation des entreprises publiques en sociétés commerciales et pour leur gouvernance, il n'y en a pas pour l'étape finale, la privatisation. Les privatisations ont été réalisées avec prudence, par étapes et au cas par cas, selon les circonstances du moment. La délimitation du rôle de l'État-actionnaire n'a pas suscité un véritable débat public sur le fond et les gouvernements successifs ne sont idéologiquement ni de fervents partisans de la privatisation, ni de farouches opposants. Le Parlement et les syndicats exercent une forte influence. C'est dans les secteurs où les activités sont purement commerciales et ne comportent guère d'éléments mettant en jeu l'action des pouvoirs publics que la privatisation a progressé le plus. On pourrait donc penser que la politique de privatisation repose sur des principes bien définis. Or, il n'y a pas de politique d'ensemble pour déterminer ce dont l'État devrait être ou non propriétaire et, partant, ce qu'il devrait ou non privatiser.

## Conclusion

Les réformes visant à transformer certains services de l'administration centrale en sociétés commerciales ont généralement été couronnées de succès. L'efficience, l'efficacité et la qualité des services se sont améliorées, la concurrence est plus vive, la rentabilité est plus élevée et les prix ont diminué en termes réels. Vu la taille inhabituelle du secteur public finlandais, ces réformes étaient nécessaires pour tirer parti des possibilités d'amélioration des performances d'une composante importante de l'économie. Elles ont profondément modifié la structure de l'activité économique. Encore récemment, l'État finlandais fournissait directement une large gamme de services. Lorsqu'une activité n'a pas été totalement privatisée (cas le plus fréquent), un cadre a été mis en place pour l'exercice, dans des conditions d'indépendance, des responsabilités qui s'attachent aux participations détenues par l'État, les entreprises à capitaux publics opérant dans un environnement de plus en plus concurrentiel. Le modèle de l'entreprise publique a été le fer de lance de ce changement et la plupart des entreprises publiques ont été aujourd'hui transformées en sociétés commerciales (détenues souvent par l'État).

Toutefois, deux aspects essentiels méritent une attention particulière. Le premier a trait à la persistance d'un secteur public de grande dimension et à la frontière entre le

secteur public et le secteur privé. La finalité manifeste de nombreuses réformes est la privatisation. En principe, les activités commerciales sans lien avec des missions publiques devraient être privatisées. Bien entendu, cette délimitation n'est pas toujours très claire et, pour telle ou telle raison, la conclusion pourra être différente d'un pays à l'autre. Or, ce qui caractérise actuellement la Finlande, c'est une privatisation au cas par cas. De plus, les possibilités de privatisation sont limitées en raison d'un contrôle parlementaire fortement influencé par le point de vue syndical (la propriété d'État est une assurance contre les pertes d'emploi). On peut le regretter, car une vision plus large permettrait de tirer pleinement parti des effets bénéfiques de la privatisation. Une analyse coûts-avantages serait utile pour la prise de décision.

Le deuxième aspect concerne la gouvernance du secteur public. Il faudrait étudier de plus près le problème de la neutralité concurrentielle. Le cadre de gouvernement d'entreprise et le dispositif réglementaire n'assurent pas actuellement des conditions égales de concurrence entre le secteur privé et le secteur public : les sociétés privées sont pénalisées et les entreprises publiques ne sont pas suffisamment incitées à accroître leur efficience. Les fonctions publiques/réglementaires et les fonctions commerciales ne sont pas autant dissociées qu'elles devraient l'être et on n'a toujours pas réglé la question des modalités et du degré de contrôle politique à exercer sur les fonctions publiques qui restent confiées aux entreprises publiques. Bref, le système de gouvernance des entreprises publiques devrait être sensiblement réaménagé pour répondre pleinement aux besoins.

## Options envisageables

### *1. Il faudrait envisager l'application aux entreprises publiques d'un cadre explicite de neutralité concurrentielle*

La Finlande a veillé soigneusement à instaurer les conditions de départ propices à la concurrence entre les entreprises publiques et le secteur privé. Il faut se féliciter de la nouvelle loi sur les entreprises publiques, qui règle un grand nombre de questions en suspens. Mais un aspect essentiel n'est que partiellement pris en compte : les entreprises publiques, soumises à une plus faible contrainte budgétaire, peuvent dégager une moindre rentabilité que leurs concurrentes du secteur privé et donc pratiquer des prix inférieurs. L'Autorité de la concurrence dispose de moyens pour y remédier, par son action en faveur de la concurrence et par l'application des dispositions du droit de la concurrence relatives à l'abus de position dominante (malgré tout, le seuil de déclenchement de ces dispositions est relativement élevé). On pourrait aussi en principe appliquer la disposition générale de la loi sur la concurrence qui vise les pratiques nocives pour la concurrence; mais cette possibilité n'a jamais été testée. Une démarche plus globale pourrait se justifier, dans l'optique des dispositifs mis en place par d'autres pays de l'OCDE comme les Pays-Bas et l'Australie. Si cette tâche était confiée à l'autorité de la concurrence, il faudrait lui attribuer des ressources supplémentaires.

### *2. Il faudrait mettre fin à l'exonération de l'impôt sur les sociétés dont bénéficient actuellement les entreprises publiques lorsque leur chiffre d'affaires provient en majeure partie de ventes à l'État*

Cette distorsion peut avoir de profondes répercussions sur la neutralité concurrentielle, puisqu'elle influe sur les prix : les entreprises publiques peuvent pratiquer des prix plus bas parce que leurs coûts sont plus faibles. De plus, la règle d'éligibilité est arbitraire.

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

### *3. Il faudrait, comme cela a déjà été proposé par le gouvernement, confier l'exercice des missions de l'État-actionnaire à un organisme unique, de façon à éliminer les possibilités de conflit entre les objectifs réglementaires et les objectifs commerciaux. Il faudrait faire en sorte que la politique de l'État-actionnaire soit plus cohérente*

Dans leurs réformes, les autorités se sont efforcées à juste titre de dissocier les fonctions de l'État-régulateur et celles de l'État-actionnaire, ce qui est indispensable pour une application neutre (et perçue comme telle) de la réglementation qui ne favorise pas les entreprises publiques. Pourtant, les deux fonctions restent confiées au ministère concerné. Même si des « murailles de Chine » ont été mises en place dans chaque ministère (semble-t-il avec succès), il vaudrait mieux (ce qui éviterait des problèmes à l'avenir) que chacune des fonctions relève d'un ministère différent qui en assumerait la responsabilité, comme cela s'est fait dans plusieurs autres pays de l'OCDE.

### *4. Il faut améliorer la gouvernance des entreprises publiques*

L'une des questions importantes qui n'ont pas été réglées lors des réformes est celle du contrôle politique à l'égard des fonctions publiques qui restent accomplies par les entreprises publiques. Il faudrait que le gouvernement fasse connaître clairement le degré de contrôle politique qu'il souhaite exercer et qu'il crée à cet effet les structures de gouvernance nécessaires. Les tensions qui se sont fait jour ont retardé les nouvelles réformes. Il faudrait y remédier.

### *5. Il serait souhaitable d'élargir les plans de privatisation, sur la base de principes clairs*

Les privatisations ont été soigneusement conduites, mais au cas par cas, sans s'appuyer sur un cadre bien élaboré de principes directeurs. Un tel cadre a bien fonctionné pour la première phase de transformation en société commerciale (création des entreprises publiques). Il pourrait être également utile dans ce domaine.

# B. LE SECTEUR POSTAL

## Contexte et historique

Dans la plupart des pays de l'OCDE, le secteur postal a connu des réformes plus lentes et plus timides que les autres services publics. Il reste généralement dominé par un monopole d'État verticalement intégré, qui bénéficie d'une large protection contre la concurrence. La situation de la Finlande dans ce secteur est inhabituelle : elle est en tête pour la libéralisation, mais elle peine à créer une concurrence. Le marché postal a été totalement libéralisé *de jure* en 1994 et l'opérateur historique, Posti, n'a plus aucun domaine réservé. Posti a été transformée en entreprise publique et est maintenant une société commerciale pleinement indépendante. Mais l'État conserve l'intégralité de son capital et il n'y a eu aucune entrée sur le marché de base du courrier postal.

Les premières mesures ont été prises en 1993 avec une loi qui a mis en place le nouveau cadre des opérations postales. Le principal objectif était de fournir sur tout le territoire des services postaux de qualité égale et d'un prix raisonnable. Les fonctions commerciales ont été dissociées des fonctions réglementaires (le ministère des Transports et Communications est le ministère de tutelle et la régulation est assurée par l'Autorité finlandaise de régulation des communications, FICORA). Le marché a été ouvert à la concurrence et un cadre réglementaire reposant sur l'attribution de licences a été mis en

place. On a particulièrement prêté attention à l'obligation de service universel, applicable au courrier d'un poids inférieur ou égal à 2 kg. Cette activité n'est pas réservée à l'opérateur historique, mais l'entreprise assumant l'obligation de service universel doit être présente dans chaque commune. Le contrôle des prix s'exerce *via* la menace d'entrée et *via* les dispositions de la loi sur la concurrence qui concernent l'abus de position dominante, et pas par une réglementation précise des prix. Les prix doivent être raisonnables, équitables, permettre à tous les usagers d'avoir accès au service, être transparents et ne comporter aucune discrimination. Il n'y a pas obligation d'accès ou d'interconnexion aux réseaux des différents opérateurs postaux, cette question étant réglée par voie de négociations commerciales. La FICORA doit approuver les accords conclu à cet effet, mais puisqu'il n'y a jusqu'à présent aucun nouvel opérateur postal sur le marché, cette disposition n'a toujours pas été mise en œuvre. Le droit de la concurrence s'applique pleinement au secteur postal.

Posti reste de loin l'entreprise dominante. Elle a obtenu une licence pour fournir les services postaux sur l'ensemble du territoire (et exécuter ainsi la principale obligation de service universel) jusqu'en 2021. Elle conserve un monopole de fait pour le courrier postal. C'est une société très rentable : en 2001, elle a dégagé un bénéfice de 32 millions d'EUR pour un chiffre d'affaires de 1 milliard d'EUR. Environ 39 % de son chiffre d'affaires provenait en 2002 des services de courrier postal, pour lesquels elle dispose d'un monopole de fait. Posti est le deuxième employeur finlandais. Elle assure un service de très haute qualité et environ 70 % de ses clients lui accordent la note « bien » ou « excellent ». Environ 200 autres sociétés sont présentes sur le marché pour l'acheminement des colis et des journaux et pour les services express.

## Entrée sur le marché et conditions du marché

Les opérateurs potentiels ont éprouvé des difficultés à pénétrer un marché dont le cadre réglementaire ne favorise pas véritablement la concurrence (voir également ci-dessous la section consacrée à l'obligation de service universel). Il n'y a eu jusqu'à présent que deux candidats. Le premier (Suomen Suoramainonta Oy) a obtenu sa licence en 2002 (pour trois ans) et le deuxième (Suomen Sinivalkea Oy) a retiré sa demande. Le marché est ouvert *de jure* à tous les nouveaux entrants, mais les demandes de licence se sont heurtées à de nombreuses difficultés et prennent plusieurs années, avec même parfois des actions en justice. Certains entrants potentiels renoncent. L'ampleur du problème que pose l'attitude des pouvoirs publics à l'égard d'une véritable libéralisation apparaît à travers l'expérience d'une entrée sur le marché en 1995, qui a abouti à l'adoption de la loi sur les tarifs postaux, dont le but était de remédier aux effets dommageables qu'une nouvelle entrée sur le marché pouvait avoir sur le service universel. Plusieurs obstacles ont été recensés, notamment les lourdes obligations liées au service universel comme la distribution quotidienne du courrier, le fait que Posti détient le registre des adresses et les difficultés d'accès à son réseau. En outre, la faible durée de la licence ne permet pas à une entreprise de se développer (bien que la loi prévoie une licence d'une durée pouvant aller jusqu'à 20 ans, le nouvel opérateur n'a obtenu sa licence que pour trois ans).

Le dispositif réglementaire pose un problème plus général, commun aux autres sociétés contrôlées par l'État (voir la section A) : c'est le même ministère (des Transports et des Communications) qui exerce des fonctions d'actionnaire et les fonctions de régulation, ce qui peut créer des conflits d'intérêt. Le régulateur (FICORA, qui rapporte au ministère) ne considère pas que cela pose un problème; la raison en est qu'il n'y a pas encore de

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

concurrence pour le courrier postal. Ce ne sera plus le cas lorsqu'il y aura une véritable concurrence, comme dans les télécommunications.

Les difficultés sont de taille pour d'éventuels concurrents, car Posti est une entreprise à la fois dominante et dynamique. Elle a su développer ses activités sur les marchés porteurs comme la messagerie électronique. Elle a également mené une politique active d'acquisition et de cession de filiales et elle fait de plus en plus appel à des agents. Il semble bien qu'en l'absence de véritable concurrence d'une certaine ampleur, *la menace* de concurrence et de perte de parts de marché ait eu des effets bénéfiques sur les performances de Posti.

L'Autorité finlandaise de la concurrence est intervenue sur le marché postal dans un certain nombre d'affaires et ses enquêtes ont généralement consisté à déterminer si Posti abusait ou non de sa position dominante en pratiquant des prix excessifs. Dans de nombreux cas, la conclusion a été négative (les prix étant considérés comme reflétant les coûts), mais l'Autorité a parfois recommandé des mesures concernant les tarifs. Il semble difficile, en droit de la concurrence finlandais, de qualifier d'anticoncurrentielles certaines pratiques de Posti. Or, cela est fondamental pour le développement de la concurrence. Les opérateurs historiques détiennent un très fort pouvoir de marché. De plus, les entreprises publiques comme Posti sont plus susceptibles de procéder à des subventions croisées anticoncurrentielles parce qu'elles ne sont pas tenues d'atteindre de stricts objectifs de maximisation du profit et échappent à une forte contrainte budgétaire. L'obligation de séparation comptable pour les activités se rapportant au service universel peut aider à déterminer si Posti pratique effectivement les subventions croisées anticoncurrentielles. Une autre difficulté plus spécifique au droit de la concurrence finlandais est la nécessité de démontrer l'existence d'un lien étroit entre la pratique en question et le préjudice qu'elle cause.

On peut comparer l'expérience finlandaise dans le domaine de la libéralisation du marché postal avec celle d'autres pays de l'OCDE (encadré 17).

## L'obligation de service universel

Il s'agit d'un point essentiel pour la Finlande (comme pour la plupart des autres pays de l'OCDE). L'idée fondamentale est qu'on craint que la libéralisation nuise au service postal universel, même si l'expérience des pays qui sont allés le plus loin dans la libéralisation montre que ce n'est pas le cas. Ces préoccupations ont engendré une abondante réglementation. En plus des obligations imposées au principal prestataire de l'obligation de service universel (actuellement Posti), certaines conditions de service universel (sauf l'obligation de présence) sont appliquées aux autres opérateurs (distribution quotidienne et normes élevées de qualité du service). La loi de 1997 sur les tarifs postaux vise à assurer la fourniture des services postaux dans les zones excentrées en assujettissant à une taxe sur le chiffre d'affaires les nouveaux entrants qui sélectionnent les zones à forte densité démographique. Ainsi Posti peut-elle continuer de dégager un bénéfice élevé dans ces zones, en ouvrant ainsi la possibilité de subventionnement des zones non rentables qu'elle doit desservir en vertu de son obligation de service universel.

Les préoccupations quant à l'universalité du service ont certains fondements, car l'obligation de service universel a un coût (il ne sera pas rentable de desservir certaines régions). Mais l'obligation de service universel comporte également des avantages (le prestataire de l'obligation de service universel en tire un double avantage concurrentiel,

### Encadré 17. **Expériences de libéralisation du marché postal**

Trois pays ont entièrement libéralisé leur secteur postal : la Suède, la Nouvelle-Zélande et la Finlande. La Suède et la Nouvelle-Zélande ont plusieurs opérateurs en concurrence pour la distribution du courrier. L'Australie et les Pays-Bas ont eux aussi sensiblement réduit le domaine réservé.

Dans les pays dont les marchés n'ont pas été seulement ouverts, mais où une forte concurrence est apparue, on a pu observer une amélioration de la qualité du service, une plus forte rentabilité, un accroissement de l'emploi et une baisse des prix en termes réels. La réforme fait souvent craindre des pertes d'emploi dans ce secteur, mais à en juger par ce qui s'est passé en Australie et aux Pays-Bas, le niveau de l'emploi dans le secteur postal a augmenté lors des réformes, à la faveur de la diversification de la gamme des services offerts par l'opérateur historique. En Australie et en Nouvelle-Zélande, l'opérateur historique est rentable et a régulièrement abaissé ses prix en termes réels au fil des années. En Nouvelle-Zélande, les concurrents de l'opérateur historique pratiquent des tarifs nettement plus bas. Bien que ni la Nouvelle-Zélande, ni la Suède n'indemnisent directement l'opérateur historique pour les obligations autres que commerciales, aucun de ces pays ne signale des problèmes de qualité du service. La Nouvelle-Zélande fait savoir que l'opérateur historique expérimente actuellement un service de meilleure qualité dans certaines régions.

Le marché postal néo-zélandais est particulièrement intéressant. Il a été ouvert totalement à la concurrence en 1998 (la libéralisation avait commencé en 1987 et avait déjà contribué à améliorer sensiblement la productivité et la rentabilité). Les opérateurs n'ont pas besoin de licence et aucune condition ne leur est imposée en matière de qualité ou de service. Les opérateurs acheminant du courrier à moins de NZD 0.80 doivent s'enregistrer auprès du ministère du Développement économique, qui tient la liste publique des opérateurs enregistrés. De plus, les opérateurs doivent apposer leur identificateur postal (tampon), respecter le secret des communications postales, signaler à l'autorité publique les cas de contravention à la réglementation postale et tenir un registre des articles postaux détenus ou ouverts. L'opérateur postal peut installer des boîtes aux lettres sur les voies et places publiques.

New Zealand Post est soumis au même régime, mais avec certaines obligations particulières, résultant d'un contrat conclu en 1998 entre le gouvernement et New Zealand Post (il n'y a pas en Nouvelle-zélande d'autorité de régulation sectorielle). En vertu de ce contrat, New Zealand Post doit offrir l'accès à son réseau aux autres opérateurs dans des conditions au moins aussi favorables que celles offertes à des clients équivalents. La loi ne prévoit pas de mécanismes de règlement des différends de nature réglementaire si New Zealand Post et un prestataire concurrent ne s'entendent pas sur les conditions d'accès. Ces différends ne peuvent être réglés que dans le cadre du droit commun de la concurrence (qui n'a pas été encore appliqué dans ce domaine depuis la libéralisation). New Zealand Post a accepté le prix plafond de NZD 0.45 pour la lettre standard. Elle s'est engagée en outre à respecter un certain nombre de distributions par semaine, un nombre minimum de points de distribution et un nombre minimum de bureaux de poste assurant le service complet. Le coût de ces obligations sociales n'est pas précisé et il est supporté par New Zealand Post, qui a accepté ces conditions sous réserve d'être désignée comme la seule « administration postale » néo-zélandaise au sein de l'Union postale universelle pour une période transitoire de cinq ans courant jusqu'en avril 2003. Cette désignation procure certains avantages financiers à New Zealand Post en raison du système de frais terminaux de l'UPU qui s'applique pour le courrier international (la circulation du courrier internationale elle-même est ouverte entièrement à la concurrence). Le gouvernement a décidé de revoir ce régime si un deuxième opérateur (ou d'autres encore) était désigné dans le cadre de l'UPU et il étudie actuellement ce dossier.



EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

Encadré 17. **Expériences de libéralisation du marché postal** *(suite)*

New Zealand Post est également soumise à certaines obligations d'information ; elle doit notamment comptabiliser séparément les recettes et bénéfices de ses activités qui faisaient l'objet précédemment d'un monopole légal. Elle doit également rendre publiques les conditions qu'elle applique et les principaux rabais qu'elle consent ; elle doit enfin faire connaître le nombre de points de distribution et de bureaux de poste ainsi que le contenu détaillé des accords d'accès conclus avec d'autres opérateurs postaux.

Depuis la libéralisation, de nombreux opérateurs indépendants se sont enregistrés auprès du ministère du Développement économique. En janvier 2003, environ 30 opérateurs enregistrés étaient actifs. New Zealand Post a amélioré ses services de diverses manières depuis que le gouvernement a annoncé son intention de libéraliser le marché de la lettre standard, notamment en élargissant ses horaires d'ouverture et en pratiquant des tarifs spéciaux pour le courrier international.

grâce aux économies d'échelle et de gamme qu'il peut réaliser et grâce au contrôle qu'il exerce sur des installations essentielles de réseau auxquelles doivent se connecter les autres opérateurs s'ils veulent offrir à leurs clients un service complet). La réglementation doit donc être conçue de manière que soit couvert le coût net de l'obligation de service universel, et pas plus (c'est le principe qui est à la base du dispositif réglementaire de l'UE). Elle doit aussi viser à la neutralité concurrentielle. Ces objectifs ne sont pas atteints en Finlande. Le raisonnement qui sous-tend la loi sur les tarifs postaux (Posti serait évincée des zones rentables et il ne lui resterait que les zones non rentables) n'a pas été confirmé par l'expérience des autres pays. La taxe instaurée par cette loi rend l'entrée plus difficile qu'il n'est nécessaire. De plus, elle relève de la fiscalité générale (au lieu d'être affectée à un fonds pour le service universel, qui pourrait être utilisé pour indemniser tous les opérateurs soumis à des obligations de service universel). Le gouvernement n'a pas non plus analysé en détail le coût supplémentaire pour Posti, qui est une société rentable. Selon une estimation, le coût de l'obligation de service universel serait de 5 % du chiffre d'affaires dans l'UE, mais seulement de 0.7 % en Finlande.

La réglementation concernant l'obligation de service universel pourrait être plus efficace et contribuer davantage à la concurrence. Pour ce faire, deux voies sont possibles (elles ont été expérimentées dans d'autres pays de l'OCDE). La première est d'admettre des différences géographiques de tarification pour tenir compte des coûts (comme en Nouvelle-Zélande). La deuxième est de créer un fonds pour le service universel financé par une taxe frappant tous les opérateurs et d'attribuer sur appel d'offres ou aux enchères les activités liées au service universel, qui bénéficient alors de subventions prélevées sur le fonds.

## Conclusion

On peut considérer que la Finlande se trouve dans une situation très singulière, puisqu'elle a pleinement libéralisé son secteur postal (bien avant les dates fixées par l'UE), mais l'opérateur historique reste extrêmement dominant et la concurrence très embryonnaire. La menace de concurrence semble avoir eu jusqu'à présent un effet bénéfique sur les performances de Posti. Mais cette menace ne sera plus efficace si une véritable concurrence ne se fait pas jour. Une plus vive concurrence est également essentielle si l'on veut relever le défi de la communication électronique, qui devrait faire

reculer le courrier par lettre (déjà sur le déclin en Finlande). Ce changement technologique ne se fera pas correctement dans le contexte d'un marché protégé. Tous les pays sont concernés, mais la Finlande sera sans doute plus tôt confrontée à ce défi puisqu'elle est l'un des pays qui comptent le plus d'internautes. Pour que la concurrence se développe, il faudra sensiblement modifier le dispositif réglementaire, surtout en ce qui concerne l'entrée sur le marché. Le secteur postal connaît d'importants obstacles naturels à l'entrée et a besoin tout particulièrement d'un cadre réglementaire qui favorise efficacement la concurrence.

## Options envisageables

### 1. *Il faudrait envisager d'abroger la loi sur les tarifs postaux et, au minimum, réduire la taxe qu'elle instaure*

L'obstacle que crée en cas d'entrée limitée sur le marché la loi sur les tarifs postaux est bien plus élevé qu'il n'est nécessaire pour atteindre son objectif (préserver le service universel dans les zones excentrées). De toute manière, les obstacles à l'entrée sur le marché du courrier postal sont très marqués (vu en particulier les économies de gamme et d'échelle dont bénéficie le réseau de l'opérateur historique). On peut tout à fait considérer qu'il n'y a aucunement besoin d'une taxe spéciale pour empêcher les entrées inefficientes sur le marché. Au minimum, il faudrait nettement réduire le taux de cette taxe et se demander s'il ne conviendrait pas d'en modifier l'assiette pour la rendre plus neutre sur le plan de la concurrence. Mais cela serait difficile et il vaut probablement mieux en pratique supprimer purement et simplement la taxe.

### 2. *Il faudrait concrétiser et probablement améliorer les prérogatives réglementaires qui visent à faciliter l'interconnexion au réseau de Posti*

Pour que la concurrence se développe, il faut mettre en œuvre les prérogatives réglementaires de FICORA qui ont pour but de faciliter les accords d'interconnexion. Les modalités d'accès devront remplir toutes les conditions nécessaires d'efficacité, les autorités pouvant à cet effet tirer parti de l'expérience acquise dans d'autres industries de réseau. Il faudra en particulier que les tarifs reflètent les coûts et ne soient pas discriminatoires, et que le régulateur puisse également intervenir pour fixer les prix et veiller à ce que la qualité ne soit pas modulée pour empêcher l'accès. Il faut garantir l'accès non seulement à l'infrastructure matérielle, mais aussi à l'infrastructure intellectuelle (en l'occurrence le registre des adresses), pour rendre possible la réexpédition et régler les problèmes d'adresse.

### 3. *La durée de la licence accordée aux nouveaux opérateurs devrait être suffisamment longue pour permettre une planification raisonnable*

Si la durée de la licence est trop courte, l'entreprise n'a pas suffisamment de temps pour se développer.

### 4. *L'autorité de la concurrence et la FICORA doivent étroitement coopérer pour toutes les questions liées à la position dominante de Posti sur le marché*

Si une concurrence supplémentaire est instaurée en appliquant les recommandations formulées ci-dessus, l'Autorité finlandaise de la concurrence devra rester vigilante à l'égard d'éventuelles pratiques abusives de l'opérateur historique et coopérer étroitement avec la FICORA pour toutes les questions qui se situent à la frontière des pouvoirs réglementaires supplémentaires confiés à la FICORA dans le domaine de l'accès au réseau, et également pour la mise en œuvre de l'interdiction d'abus de position dominante.

 EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION : FINLANDE – ISBN 92-64-10268-X – © OCDE 2003

ISBN 92-64-10268-X
Exmens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Finlande
Un nouveau consensus en faveur du changement


# APPENDICE 1

## Carte de la Finlande




*Source :* OCDE/AIE.

# APPENDICE 2

## *Tableaux*

## Tableau 1.1. Réforme sectorielle de la réglementation en Finlande

| Secteur | Principal dispositif législatif/réglementaire | Réglementation des prix | Réglementation de l'entrée et de la sortie | Autres réglementations | Réglementations encore en vigueur concernant les prix, l'entrée et la sortie |
|---|---|---|---|---|---|
| Télécommunications | Les télécommunications des entreprises avaient été partiellement libéralisées à la fin des années 80 ; le GSM et la transmission de données en 1990. Le marché a été totalement ouvert à la concurrence en 1994. La loi sur le marché des télécommunications (1997) impose le dégroupage du réseau et des services opérationnels. Création en 1998 de l'Autorité finlandaise de régulation des télécommunications (FICORA). Utilisation partagée des réseaux (2002). Réseaux de radiodiffusion soumis à la réglementation des télécommunications et à la concurrence (2002). | La FICORA régule le marché *a posteriori*, sans approbation préalable des tarifs. | Notification au ministère des Transports et Communications ; sinon l'entrée et la sortie sont libres. Les licences de téléphonie mobiles sont accordées selon le critère de la viabilité économique. En cas de pénurie de fréquences, c'est la procédure de soumission comparative qui s'applique. | Le ministère des Transports et Communications supervise l'attribution des fréquences. Une nouvelle loi, qui a pris effet en juillet 2003, la loi sur les communications, s'applique à tous les types de réseaux et de services de communication ; elle vise à promouvoir la neutralité technologique dans la réglementation. | |
| Électricité | En 1995, la loi sur le marché de l'électricité a totalement ouvert à la concurrence la production et les échanges. Elle a instauré l'accès des tiers aux réseaux monopolistiques et permis aux gros utilisateurs de choisir leur fournisseur. À partir de 1997, tous les clients ont pu choisir leur fournisseur et à partir de 1998, cela a pu se faire sans avoir à payer le nouveau compteur. En 1997, le réseau national a été séparé de celui des autres entreprises d'électricité et transformé en une société anonyme contrôlant également le réseau de transport vers les pays voisins. L'Autorité de régulation la plus importante est l'Autorité du marché de l'énergie, qui rend des avis sur les questions concernant la loi sur le marché de l'électricité et qui régule le marché *a posteriori*. | Les prix ne sont plus réglementés sur le marché de l'électricité depuis la fin des années 80. Les tarifs de l'électricité sont fixés de manière concurrentielle. L'Autorité du marché de l'énergie supervise les prix. | Le ministère du Commerce et de l'Industrie attribue des licences. | Les licences sont attribuées en fonction de critères de fiabilité et de qualification professionnelle. Les réglementations de sécurité sont appliquées par l'Autorité de sûreté technologique. La construction d'une centrale est uniquement soumise à diverses autorisations relevant de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire. | Les récentes modifications de la loi sur le marché de l'électricité ont favorisé la concurrence et permis une baisse des prix. Le ministère du Commerce et de l'Industrie prépare une modification de la loi sur le marché de l'électricité qui imposerait la répartition des opérations de réseau entre plusieurs sociétés. |
| Gaz naturel | Le gaz naturel est un monopole national régulé ; toutefois, quelques initiatives préliminaires ont été prises pour promouvoir la concurrence et assurer le libre choix du consommateur. L'importation du gaz de Russie est réservée à Gasum, dont l'État détient 24 % du capital. Les consommateurs ne peuvent pas importer directement, bien qu'il se soit créé récemment un marché secondaire pour les échanges de gaz inutilisé. La directive de l'UE sur le gaz naturel est appliquée depuis 2000, mais il faudra attendre que le réseau ait été connecté au réseau européen pour que la libre concurrence puisse jouer. | L'Autorité du marché de l'énergie régule les prix. | Tant que le marché finlandais du gaz naturel ne sera pas relié au réseau d'autres États membres de l'UE, il n'y aura qu'un fournisseur. | La loi de 2001 sur le gaz naturel impose le dégroupage de la fourniture et des opérations de réseau et fixe un nouveau régime de tarification. | |

Tableau 1.1. **Réforme sectorielle de la réglementation en Finlande** *(suite)*

| Secteur | Principal dispositif législatif/réglementaire | Réglementation des prix | Réglementation de l'entrée et de la sortie | Autres réglementations | Réglementations encore en vigueur concernant les prix, l'entrée et la sortie |
|---|---|---|---|---|---|
| Assurances et banque | Les mesures de libéralisation de la fin des années 80 ont été suivies d'une crise financière et d'une restructuration du secteur bancaire. La réglementation finlandaise a été harmonisée avec celle de l'UE dans les années 90.<br>Ce secteur est supervisé par l'Autorité de contrôle des assurances et par le ministère des Finances. | Aucune supervision des prix dans le secteur des assurances. | Les sociétés d'assurances doivent obtenir une concession, accordée par le ministère des Affaires sociales et de la Santé. | Capital minimum et qualifications professionnelles. | |
| Chemins de fer | Ce secteur reste un monopole, mais des mesures ont été prises pour préparer une certaine concurrence (transformation en société et séparation fonctionnelle des activités). Le monopole d'État a été transformé en entreprise publique en 1990, puis en société anonyme en 1995. Dégroupage de l'infrastructure et de l'exploitation en 1995. Finnish Rail Administration, créée en 1995, est l'Autorité compétente de régulation pour le transport ferroviaire.<br>Le transport ferroviaire a été partiellement ouvert à la concurrence par une loi entrée en vigueur en mars 2003. | Les prix du fret sont déréglementés depuis 1990 et les tarifs voyageurs depuis 1991. Le conseil d'administration de VR Group Ltd. fixe les prix du transport ferroviaire en fonction de la concurrence des autres modes de transport (le ministère des Transports et Communications est membre du conseil d'administration). | Pas de libre entrée, le marché étant contrôlé par l'État. | Conditions strictes pour l'attribution d'une licence d'exploitation conformément à la loi de 2003. | Le transport national de fret sera ouvert à la concurrence en 2008, si le second ensemble de mesures de l'UE pour les chemins de fer est accepté (un accord politique a été conclu au Conseil des ministres des Transports de mars 2003), le trafic voyageurs restera probablement réglementé même après 2008. |
| Transport aérien | L'État détient la plupart des aéroports, mais l'Administration de l'aviation civile les exploite. | L'Autorité finlandaise de la concurrence enquête actuellement sur les rabais de fidélité. | Aucune restriction à l'entrée pour les transporteurs de l'UE et de l'EEE. | C'est l'Autorité de sûreté aérienne qui est chargée de l'application des réglementations en matière de sécurité. | Restrictions pour les transporteurs qui ne relèvent pas de l'UE ou de l'EEE. |
| Transport routier | Libéralisation du fret en 1991, mais les licences jouent encore un grand rôle. Le transport par autocar devient plus concurrentiel. Le marché des taxis demeure réglementé par les pouvoirs publics. Ce sont les services provinciaux de l'État qui supervisent le transport par autocar/autobus. | Les tarifs maximums des taxis sont fixés par le ministère des Transports et des Communications. Ce ministère fixe les prix maximums pour les voyages réguliers par autocar (carte à puce pour 44 voyages). | Restrictions à l'entrée pour les taxis. Restrictions partielles pour les autocars (lorsque des subventions ne sont pas accordées). | Moins de restrictions pour le fret routier que dans les autres pays de l'UE, mais réglementation routière bien plus sévère qu'en moyenne. | La concurrence contrôlée restera probablement le principal schéma pour les transports par autocar/autobus. |
| Services postaux | En 1994, les fonctions commerciales ont été dissociées des fonctions réglementaires et le marché postal a été totalement libéralisé *de jure*. Il n'y a plus de domaines réservés à l'opérateur historique Posti.<br>FICORA est l'autorité de régulation. | FICORA supervise la tarification conformément à la loi sur les services postaux. | Certaines barrières à l'entrée. L'entrée pour la distribution des objets d'un poids inférieur à 2 kg est soumise à licence. Parmi les autres obstacles, notamment l'obligation de distribution quotidienne, le fait que Posti a établi son propre registre d'adresses et les problèmes d'accès au réseau de Posti. | Les prestataires qui ne sont pas soumis à l'obligation de service universel acquittent une taxe supplémentaire pour financer le service postal dans les régions excentrées. Cette taxe est perçue dans le cadre de la fiscalité générale. L'accès ou l'interconnexion aux réseaux donne lieu à négociations commerciales. | |

Tableau 1.1. **Réforme sectorielle de la réglementation en Finlande** *(suite)*

| Secteur | Principal dispositif législatif/réglementaire | Réglementation des prix | Réglementation de l'entrée et de la sortie | Autres réglementations | Réglementations encore en vigueur concernant les prix, l'entrée et la sortie |
|---|---|---|---|---|---|
| Pharmacies | Secteur régulé. | La politique officielle est d'autoriser la concurrence sur les prix au moins au-dessous des prix plafonds officiels. Le prix de détail des produits pharmaceutiques est basé sur le prix de gros. Les marges sont fixées par décret. Les pharmacies ne peuvent accorder des rabais qu'à leurs clients réguliers et aux établissements de santé. | Nécessité d'une autorisation d'exercice. L'Agence nationale du médicament limite l'entrée en imposant des qualifications élevées et en tenant compte des besoins. | Qualifications professionnelles. | |
| Commerce de détail | La société à capitaux publics Alko bénéficie d'un monopole légal pour la vente au détail des boissons alcoolisées. Bien que ses activités de production et de commerce de gros aient été dissociées de ses activités de détail, on peut craindre d'éventuels abus de position dominante sur le marché de gros et pour les importations. | Le prix des boissons alcoolisées n'est pas réglementé. | La loi concernant les heures d'ouverture des commerces de détail limite la concurrence et protège la rentabilité et la situation de certaines catégories de détaillants. | Plusieurs contraintes réglementaires (notamment réglementation des heures d'ouverture et règles d'urbanisme). Certaines activités ne sont pas soumises à la limitation des heures d'ouverture. | Il est prévu de privatiser le monopole pour les boissons alcoolisées. Les règles d'urbanisme limitent l'entrée, spécialement pour les sociétés étrangères. Nouvelles mesures de libéralisation des heures d'ouverture. |

*Source :* OCDE.

Tableau 1.2. **Impact potentiel de la réforme de la réglementation en Finlande**

| Secteur | Structure et concurrence | Impact sur la production, les prix et les prix relatifs | Impact sur la qualité et la fiabilité du service, impact sur le service universel | Impact sur les salaires et l'emploi dans le secteur | Efficience, productivité et coûts |
|---|---|---|---|---|---|
| Télécom-munications | La concurrence a remplacé le monopole d'État pour les services longue distance et internationaux, mais il subsiste essentiellement des monopoles locaux pour les connexions locales. Mesures récentes de l'Autorité finlandaise de la concurrence permettant aux clients d'obtenir des offres concurrentielles de différents opérateurs ; elles pourraient modifier à un moment ou à un autre la situation concurrentielle. | Baisse des prix en termes absolus et relatifs. Toutefois, évolution décevante des tarifs des communications locales en raison de la domination du réseau fixe sur la boucle locale. Baisse particulièrement marquée des tarifs de téléphonie mobile. | Amélioration de la qualité et de la fiabilité du service, plus grande liberté de choix du client. | Impact positif. | Accélération de la productivité et baisse des coûts unitaires. La libéralisation a été également bénéfique pour la croissance du marché des équipements de télécommunications (marché intérieur et marché à l'exportation). |
| Électricité | L'oligopole a fait place à une concurrence monopolistique. Depuis 1997, le marché finlandais de l'électricité est totalement intégré au marché nordique de l'électricité. L'État détient toujours une grande partie du réseau de transport. Dégroupage encore faible des activités concurrentielles. Récemment, des entreprises étrangères ont acquis des distributeurs d'électricité et des réseaux locaux. Le nombre des producteurs et des entreprises a diminué du fait de restructurations, fusions et acquisitions. | Les prix ont baissé et comptent parmi les plus bas dans l'UE. Toutefois, les conditions météorologiques exceptionnelles ont entraîné une forte hausse des prix en 2003 (10 à 19 %). | Plus grande liberté de choix pour le client. Toutefois, faible taux de changement de fournisseur par rapport aux autres pays de l'UE qui ont libéralisé ce secteur. | Impact positif. | Niveau plus élevé de productivité. |
| Gaz naturel | Monopole avec participation de l'État. | Aucune baisse des prix. | Les consommateurs se plaignent du manque de fournisseurs concurrents. | | |
| Assurances et banque | Oligopole dans le secteur des assurances. | Hausse des prix relatifs. | Amélioration du service grâce aux applications informatiques. | Effets négatifs sur l'emploi. | Augmentation de la productivité. |
| Chemins de fer | Monopole d'État. Forte concurrence des autres modes de transport, surtout routiers (l'automobile représente 80 % des déplacements des particuliers, l'autobus et l'autocar plus de 10 % et le rail moins de 5 %). Pour le fret, le rail représente 25 % du marché. | Hausse de la production et des prix. | | | VR Group Ltd. est l'une des sociétés européennes du secteur des transports les plus rentables. |
| Transport aérien | Oligopole avec concurrence de fait limitée : un transporteur national contrôlé par l'État (92 % du trafic voyageurs) et trois autres petits transporteurs. | Niveau global des prix relativement élevé, la concurrence étant insuffisante et le marché de petite taille. | Le niveau de service et le niveau de fiabilité sont bons. | | Stabilité des prix. |
| Transport routier | Existence de nombreuses petites entreprises pour le transport par autocar/autobus et pour le transport de marchandises. | Les coûts pour les autorités (concurrence contrôlée) ont diminué pour le transport par autocar/autobus. | | Manque de conducteurs dans la zone métropolitaine d'Helsinki. | |

Tableau 1.2. **Impact potentiel de la réforme de la réglementation en Finlande** *(suite)*

| Secteur | Structure et concurrence | Impact sur la production, les prix et les prix relatifs | Impact sur la qualité et la fiabilité du service, impact sur le service universel | Impact sur les salaires et l'emploi dans le secteur | Efficience, productivité et coûts |
|---|---|---|---|---|---|
| Services postaux | La société à capitaux publics détient un monopole de fait pour le marché du courrier postal. L'existence de concurrents pour le transport de colis, de la distribution des journaux et du courrier sans adresse et également pour les services express. | Les prix ont augmenté récemment. Toutefois, l'Autorité de la concurrence a éprouvé des difficultés à démontrer que l'opérateur historique abusait de sa position dominante en pratiquant des tarifs excessifs. | Choix limité pour les clients, sauf pour les services express. La menace de concurrence a amélioré jusqu'à présent les performances de la société à capitaux publics, mais cet effet pourrait s'atténuer s'il n'apparaît pas une véritable concurrence. | Diminution de l'emploi. | Légère amélioration de la productivité. Posti est une société dynamique et rentable qui a amélioré ses performances en raison de la menace de concurrence. |
| Pharmacies | Le marché est relativement peu concurrentiel. Il existe 800 pharmacies. L'Autorité finlandaise à la concurrence s'efforce d'instaurer un peu plus de concurrence, mais sans grand succès, en partie parce que la concurrence n'est pas considérée comme le seul aspect essentiel, la redistribution et l'équité jouant également un grand rôle. | Niveau des prix de l'UE. Les coûts pour le client dépendent du taux de remboursement, qui varie en fonction du médicament et de la maladie. | Services équitables et de bonne qualité à l'échelle de l'ensemble du pays. | | La taxe sur les pharmacies, dont le taux varie selon le chiffre d'affaires, a pour but de compenser les écarts de rentabilité. |
| Commerce de détail | Secteur très concentré. Deux groupes représentent ensemble plus de 70 % du marché des biens de consommation courante. Toutefois, une chaîne étrangère à bas prix est entrée pour la première fois sur ce marché en 2002. | Du fait de la concentration du marché et du manque de concurrence, les prix sont élevés. | Les points de vente sont relativement peu nombreux et d'assez grande superficie. | La productivité du travail et l'emploi sont relativement faibles. | L'efficience paraît faible. |

*Source :* OCDE.

ISBN 92-64-10268-X
Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Finlande
Un nouveau consensus en faveur du changement


# Bibliographie

La bibliographie concernant les chapitres 2 à 5 du rapport de synthèse est disponible à la fin de chaque rapport de référence. Les rapports de référence sont gratuits et consultables sur le site Web : *www.oecd.org/regreform/backgroundreports*. Voici les références principales pour le chapitre 1 du rapport de synthèse.

Agence internationale de l'énergie (1999), *Energy Policies Finland*, juin, vol. 1, n° 6.

Castells, Manuel et Himanen, Pekka (2002), *The Finnish Model of the Information Society*, Sitra Reports series 17, Vantaa.

Central Pension Security Institute (2002), « Arvioita työmarkkinajärjestöjen sopiman yksityisalojen eläkeuudistuksen vaikutuksista » (Estimations des effets de la réforme des retraites du secteur privé décidée par les partenaires sociaux), *Eläketurvakeskuksen monisteita*, n° 40, Helsinki.

Eschenbach, F. et L. Schuknecht (2002), « Asset Prices and Fiscal Balances » (Bilan des prix et des équilibres fiscaux), *Document de consultation*, n° 141, ECB, Banque centrale européenne, Francfort, mai, *www.ecb.int/pub/wp/ecbwp141.pdf*.

Commission européenne (2001), « Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations », Comité de politique économique, EPC/ECFIN/655/01-EN final, Bruxelles, Octobre, *http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/ageing_en.pdf*.

Ilmakunnas, S. et J. Rantala (2002), « Evaluating the Unemployment Pension Reform in Finland », article présenté au Neuvième Séminaire de Recherche Internationale du FISS (Fondation pour les études internationales sur la sécurité sociale) traitant de la réforme des retraites à Sigtuna en Suède au mois de juin.

Jalava, J. (2002), « Accounting for Growth and Productivity : Finnish Multi-factor Productivity, 1975-99 », *Finnish Economic Papers*, prochainement, *www.taloustieteellinenseura.fi/fep/articles.htm*.

Laine, V. (2002), « Evaluating Tax and Benefit Reforms in 1996-2001 », *VATT-Discussion Papers*, n° 280, VATT, Government Institute for Economic Research, Helsinki, *www.vatt.fi/julkaisut/k/k280.pdf*.

Ministère des Finances (2002), « Stability Programme for Finland : November 2002 Update », Helsinki, *www.vn.fi/vn/vm/english/national_economy/stability/vo2002-11-eng.pdf*.

Ministère de l'Emploi (2002a), « Finland's National Action Plan for Employment. In accordance with the EU's Employment Guidelines », *Publication of Labour Administration*, n° 308, Helsinki, *www.mol.fi/julkaisut/nap2002english.pdf*.

Ministère de l'Emploi (2002b), « Työllisyys uuden vuosituhannen alussa. Työvoima 2020. Väliraportti », (Emploi au commencement du nouveau millénaire. Population active 2020. Rapport provisoire), *Työpoliittinen tutkimus*, n° 234, Helsinki, *www.mol.fi/julkaisut/tyopoltutk1.htm*.

OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation : meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris.

OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Synthèse*, Paris.

OCDE (2002), *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, Paris.

OCDE (2003), *Études économiques : Finlande*, Paris.

OCDE Comité du droit et de la politique de la concurrence (1998), *Enhancing the Role of Competition in the Regulation of Banks*, Note de la Finlande, septembre, Paris.

Rantala, J. (2002), « Ikääntyvien työttömyys ja työttömyyseläkejärjestelmä », (vieillissement des chômeurs et pension de chômage), Rapports, 2002:28, *The Central Pension Security Institute*, Helsinki, *www.etk.fi/english/6/r6-3-1.asp*.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2003 09 2 P) ISBN 92-64-10268-X – n° 53070 2005

Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

# FINLANDE

## UN NOUVEAU CONSENSUS EN FAVEUR DU CHANGEMENT

Dans le passé, des réformes ambitieuses visant à promouvoir la concurrence et à libéraliser l'économie ont aidé la Finlande à stimuler la croissance et à réaliser une performance supérieure à la moyenne de l'OCDE. Le développement d'un secteur des TIC de niveau international est une caractéristique déterminante de l'économie d'aujourd'hui tout comme un secteur public important et un nombre très élevé d'entreprises appartenant à l'État. Ce rapport considère qu'il faut redonner de l'élan au processus de réforme dans l'ensemble de la société finlandaise. Une politique de gouvernance de la réglementation plus résolue, stratégique et conduite depuis le centre sera de nature à entraîner d'autres changements positifs.

Le succès du secteur des TIC pourrait s'accompagner d'une meilleure performance d'autres secteurs de l'économie. Il faut veiller à l'efficacité des services publics, qui sont principalement assurés à l'échelon local. Des politiques claires sont nécessaires pour déterminer l'étendue du secteur nationalisé et la gouvernance des entités appartenant à l'État. Cela aidera à délimiter les rôles respectifs de l'État et du secteur privé. Un renforcement de la concurrence serait bénéfique à certains secteurs de service ainsi qu'à d'autres secteurs. Par ailleurs, la réforme de la réglementation du marché du travail est de plus en plus urgente.

La Finlande est l'un des nombreux pays de l'OCDE à avoir demandé à l'Organisation d'examiner ses pratiques réglementaires et ses réformes. Tout en décrivant le contexte macroéconomique, cet ouvrage présente un panorama des résultats et des enjeux de la réforme de la réglementation dans des domaines comme la qualité de la réglementation, la politique de la concurrence et l'ouverture des marchés. Il évalue aussi les progrès réalisés dans l'adoption d'une optique commerciale pour les services publics.

La documentation de référence qui a servi à l'élaboration d'un rapport peut être consultée sur le site :
***www.oecd.org/regreform/backgroundreports***

*Dans la même série :*

*La réforme de la réglementation au Canada*
*La réforme de la réglementation en Corée*
*La réforme de la réglementation au Danemark*
*La réforme de la réglementation en Espagne*
*La réforme de la réglementation aux États-Unis*
*La réforme de la réglementation en Grèce*
*La réforme de la réglementation en Hongrie*
*La réforme de la réglementation en Irlande*
*La réforme de la réglementation en Italie*
*La réforme de la réglementation au Japon*
*La réforme de la réglementation au Mexique*
*La réforme de la réglementation en Norvège*
*La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*
*La réforme de la réglementation en Pologne*
*La réforme de la réglementation en République tchèque*
*La réforme de la réglementation au Royaume-Uni*
*La réforme de la réglementation en Turquie*

Pour une analyse comparative des performances des politiques de réglementation dans les pays de l'OCDE, voir *Les politiques de réglementation dans les pays de l'OCDE : De l'interventionnisme à la gouvernance de la réglementation*, publié en 2002 et *Integrating Market Openness into the Regulatory Process: Emerging Patterns in OECD Countries*, disponible (en anglais seulement) sur le site *www.oecd.org/regreform*. Les bases analytiques du programme d'examens par l'OCDE de la réforme de la réglementation ont été posées dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation – Synthèse*, et le document d'appui en deux volumes *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation – Études sectorielles-Études thématiques,* qui ont été publiés en 1997.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
*http://www.sourceocde.org/gouvernance/926410268X*

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
*http://www.sourceocde.org/926410268X*

*SourceOCDE* est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.

www.oecd.org




ÉDITIONS OCDE

ISBN 92-64-10268-X
42 2003 09 2 P

